

LA TRANSFORMACION DE LAS ESTRUCTURAS
ADMINISTRATIVAS ENCARGADAS DEL
MANEJO DEL GASTO PUBLICO FEDERAL
1946 - 1976

Alfredo Cuevas Camarillo

Tesis para obtener el título de licenciado
en Administración Pública.

Centro de Estudios Internacionales
El Colegio de México

México, D.F., 1987.

A mi familia,
a Gabriela Arroyo

Quien maneja el presupuesto está en condiciones de imponer, asimismo, las normas de la administración.

Alvaro Rodríguez, 1956

/.../ Un subsecretario de Presupuesto de mi país, que solía decir con frecuencia que la única regla de oro que había visto operar en la realidad era que quien maneja el oro es el que maneja la regla.

Referido por Alejandro Carrillo Castro

Indice

I	Introducción	I
II	La presupuestación tradicional y el predominio de la SHCP hasta 1946	1
III	El primer paso hacia adelante: la época de las comisiones	11
IV	La era del Triángulo de la Eficiencia (primera parte)	48
V	La era del Triángulo de la Eficiencia (conclusión)	99
VI	El surgimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto	130
VII	Conclusiones	153
	Bibliografía	178

I Introducción

El manejo del gasto público es una responsabilidad crucial en la amplia gama de actividades del Estado. Su concreción y sistematización en el proceso presupuestario corre a cargo de diversos - agentes especializados y está regida por una larga lista de normas, que comienza con la Constitución misma. Como una manifestación particular de la obligación de dar cumplimiento a las leyes, al poder ejecutivo corresponde manejar los fondos públicos¹. Esta tarea la realiza a través de órganos administrativos que existen en virtud de la ley del Congreso que da sustento a la administración pública; pero la operación de estos órganos se fundamenta además en otras leyes, y en disposiciones secundarias emanadas del propio poder ejecutivo, que las expide en ejercicio de su facultad reglamentaria. En esta tesis nos interesa examinar, como su título indica, el proceso de transformación de los órganos que realizan el manejo de los fondos públicos, en la dimensión de los egresos. Analizaremos la estructura de tales órganos y las normas que han orientado su funcionamiento, y trataremos de encontrar una explicación de las transformaciones que han experimentado en el periodo que va de 1946 a 1976.

Sobre la definición de los límites del tema y los propósitos que la tesis se plantea, resulta necesario hacer algunas aclaraciones. Primero que nada, la elección del problema tiene un origen múltiple. Por una parte, la insuficiencia de los estudios académicamente emprendidos en torno a la historia de las instituciones -

II

administrativas de México no es desconocida para nadie, y la esperanza de contribuir a la tarea de combatir esa deficiencia me ha empujado a hacer esta, por llamarla de un modo pretencioso, breve historia de la administración del gasto federal en el México moderno. Una historia de este tipo debe buscar iluminar los procesos más importantes de la complicada trama de actividades y funciones que desempeña la administración pública. Las tareas ligadas al proceso presupuestario se incluyen en ese grupo de actividades centrales, y han sido el sujeto de una larga serie de cambios y de intentos de cambio, lo que las hace especialmente interesantes como tema de estudio. Por otra parte, una persistente preocupación por la búsqueda de respuestas a la pregunta de por qué se modifica una estructura burocrática, en particular dentro de la administración pública, ha orientado siempre los aspectos teóricos de mi formación como administrador público. La oportunidad que la elaboración de esta tesis me ofrecía para abordar un proceso específico de cambios administrativos y para obtener así conclusiones que me permitieran apreciar con mayor precisión algunas de las propuestas teóricas que sobre estos asuntos se han elaborado, fue también un elemento decisivo en la adopción del tema de esta tesis.

En cuanto a los límites del tema, los hay de cuatro tipos: el temporal, el que impone la noción de "manéjo del gasto", el que surge de la estructura del argumento, y el que deriva de los propósitos del trabajo. Para comenzar por el temporal, la fijación de los años 1946 - 1976 no ha sido arbitraria. El año de 1946 se ha escogido porque entonces concurrían varias circunstancias relevantes para la tesis, aunque no se iniciaron todas en ese año. Por una parte, el sistema político estaba prácticamente consolidado

III

para entonces, y una manifestación de ello fue la primera Candidatura oficial a la presidencia de un civil, Miguel Alemán. Esta consolidación permitía al gobierno abocarse con determinación a los problemas vinculados con la promoción del desarrollo económico. Si bien el inicio de esta vocación desarrollista se produce desde los tiempos del General Avila Camacho, la definición de sus rasgos se realiza decididamente sólo con la llegada de Alemán a la presidencia. Este hecho, cardinal en el desarrollo de la tesis, apunta hacia 1946 como año de inicio del estudio, si bien el primer paso que se da es la descripción del estado de la administración del gasto público al comenzar la pos guerra, estado que se gestó, naturalmente, en los años anteriores a 1946. La tercera circunstancia es esa precisamente: después de atravesar por un par de intentos de modificación más o menos pasajeros, para los tiempos de Avila Camacho la administración del gasto se había consolidado como un monopolio ejercido por la Secretaría de Hacienda. Las modificaciones a que hemos aludido pueden considerarse antecedentes del proceso de cambio que estudiamos en tanto fueron en sayos de ruptura de ese monopolio, pero no son partes integrantes del proceso de cambio mismo, por lo que no las hemos incluido en el cuerpo de la tesis, en el que se estudia la gradual intrusión de otros órganos en el desarrollo de esa función, en un proceso que culmina con su "des-hacendarización". Con todo, no deja de ser útil mencionar aquí, rápidamente, esos antecedentes. En 1917, Carranza piensa que dejar en la Secretaría de Hacienda la elaboración y ejecución del pre supuesto, por una parte, y su control por la otra, era tanto como per mitirle ser juez y parte a un tiempo. Para corregir esa situación, se crea un Departamento de Contraloría, que sería el encargado del control del ejercicio presupuestal. Este órgano funcionó durante varios años,

IV

fue ratificado por la ley presupuestaria de 1928, y desapareció en 1932 como consecuencia de un conflicto entre su titular, Rafael Aguirre Manjarrez, y el de Hacienda, Alberto Pani. Estos funcionarios rompieron un pacto de no agresión que los unía, a causa de una disputa acerca de la compra de más mármol italiano para el Palacio de Bellas Artes. El presidente Abelardo Rodríguez respaldó a Pani, y disolvió la Contraloría General². Por lo que hace al Departamento de Presupuesto, éste surge con la Ley de Presupuesto de 1928. Este órgano prepararía y formularía el presupuesto anual de la Federación, tendría la última palabra para fijar los montos de los presupuestos de cada dependencia, y vigilaría su ejercicio³. Aunque la ley entró en vigor el 15 de junio del mismo año, su único artículo transitorio indicaba que "El Departamento de Presupuesto no funcionará como oficina autónoma sino a partir del primero de enero de 1932". Mientras tanto, la Secretaría de Hacienda desarrollaría sus funciones. El asesinato de Obregón modificó totalmente el panorama político del país, y por esa razón el Departamento del Presupuesto nunca pasó del papel.

El segundo límite de nuestro tema es el que se deriva del conjunto de elementos que integran la función que se estudia en la tesis, el manejo del gasto público, y las estructuras que lo realizan. Una visión estrecha del problema nos induciría a incluir en él sólo la formulación del presupuesto y el control administrativo de su ejecución. Sin embargo, y dado que estos elementos no están solos, aunque sean los más añejamente establecidos, sino que forman parte de un proceso administrativo más amplio, el trabajo ha recogido también los otros elementos de ese proceso. Así, se ha incluido tanto a la planeación como a la evaluación, en la medida en que se han presentado. Es decir, este estudio abarca a las secretarías y demás dependencias involucradas en los procesos globales

de planeación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal. En este sentido, no está de sobra hacer una aclaración sobre los términos que se usan. Control es la serie de actividades que verifican el apego a las leyes y a las normas técnicas que rigen el manejo del presupuesto, así como la precisión contable en los registros en que se asientan las erogaciones públicas y el apego de los gastos ejercidos respecto a los autorizados. La evaluación intenta contrastar los propósitos que se persiguen al ejercer el gasto en sus distintos renglones con los resultados que efectivamente se alcanzan, para conocer en qué medida se han cumplido los objetivos trazados en el momento de asignar presupuesto a una determinada tarea.

El tercer contorno del tema es el que le fija el argumento que se utiliza para explicar el proceso de cambio administrativo que nos ocupa, y el tipo de problemas a los que ese argumento concede importancia. Para la elección de las líneas centrales de este argumento, que describiré en un momento, son básicas dos premisas. La primera deriva de la observación del sistema político mexicano en cuanto se refiere al poder ejecutivo y su burocracia. Se consideran centrales para la explicación las características presidencialistas de ese sistema, que hacen recaer una amplia gama de responsabilidades y facultades en el primer mandatario del país, quien las ejerce por medio de un aparato administrativo que implementa sus decisiones, pero no mecánicamente. En palabras de Manuel Camacho, el poder presidencial no es monolítico, pues "las secretarías de Estado y las principales entidades del sector público tienen importancia propia, llegando incluso a actuar de acuerdo con los intereses de su organización".⁴ De aquí resulta que la administración pública no sea un aparato que, directa y simplemente, cumple el interés general. Esa es la segunda premisa, esta vez de orden más bien teórico. En realidad, la

burocracia estatal desempeña una pluralidad de "roles" encaminados a la satisfacción de necesidades, intereses y presiones múltiples. En un esfuerzo de simplificación, O. Oszlak ha señalado que son tres las formas en que actúa la administración en atención a esa complejidad: como reproductora de un sistema social, como representante de sus propios intereses y como realizadora de acciones de beneficio colectivo⁵. Esa multiplicidad, que a menudo entraña contradicciones, ayuda a visualizar las distintas tensiones que van moldeando o deformando a la propia administración. Sobre la base de estas premisas, y de otras consideraciones que no es este el lugar para desarrollar, se ha juzgado posible explicar el proceso de transformación de las estructuras administrativas encargadas del manejo del gasto público federal. Para hacerlo, se distinguen dos grupos de variables "independientes" que actúan como los motores del proceso de cambio en estudio, a los que llamaremos las "cuestiones" del desarrollo y administrativa. El primer grupo recoge el conjunto de problemas y necesidades que el imperativo del desarrollo plantea al Estado, y el segundo, los conflictos y las situaciones particulares de la administración pública, en medio de los cuales se desenvuelve la actividad del Estado, en las áreas que abarca el manejo del gasto público federal, según ya señalamos. El proceso de transformación mismo, que es la variable "dependiente", en sus momentos de condensación ejerce importantes influencias que modifican la evolución de las cuestiones del desarrollo y administrativa. El argumento se articula, al final de cada capítulo, sobre esta estructura — que, como se discute en las conclusiones, es una versión modificada del esquema de Oszlak —, y por lo tanto sólo recupera aquellos elementos de la historia política, económica y administrativa del periodo que resultan importantes para reconstruir la trayectoria de las dos cuestiones y la del proceso de cambio que se aborda.

La elección de este esquema para la explicación de los cambios administrativos que se examinan, y que es una versión particular de la propuesta teórica de O. Oszlak, como se comenta en las conclusiones, se debe a que proporciona los elementos básicos para la comprensión del fenómeno que nos ocupa. Hemos por ello optado por no valernos de otros marcos alternativos, si bien la tesis nos permite hacer un juicio sobre ellos. Así, iremos viendo cuándo la idea de M. Crozier acerca de que las burocracias se modifican cuando atraviesan por crisis que las obligan a ello puede parecer útil o ser irrelevante; e iremos viendo cuándo una perspectiva más voluntarista y racionalista -sustrato de las reformas administrativas- puede iluminar, así sea parcialmente, un proceso de cambio particular, en tanto desarrollamos la estructura de la explicación sobre la base de que la administración cambia impulsada por la historia de la cuestión administrativa, y la del desarrollo.

El último límite del estudio es el que le imponen sus propósitos. El primer lugar, intenta proporcionar una descripción de los aparatos administrativos que en cada etapa han realizado las funciones que interesan al trabajo. En segundo lugar, intenta ofrecer una explicación satisfactoria de los cambios que esos aparatos ha sufrido. Sobre las dimensiones de la descripción y los ejes de la explicación he dado ya los datos principales en los párrafos anteriores.

Después de comentar los límites del estudio, toca el turno a las limitaciones del trabajo. Estas son consecuencia de las fuentes disponibles y de la amplitud del período que se abarca. Por lo que hace a las fuentes, estas son suficientes, y hasta abundantes en ocasiones, en lo que se refiere a la cuestión del desarrollo, sobre cuyos elementos mucho se ha escrito. En el caso de la información sobre la cuestión administrativa es donde existen mayores lagunas, a veces realmente

VIII

enormes, pues casi no hay documentos donde se describa con un mínimo de detalle los problemas políticos que surgen en el interior de la administración, y aunque hay una amplia literatura que indica cuáles decisiones se adoptan, rara vez se habla del éxito o fracaso de esas decisiones. En este mismo sentido, las descripciones de los cambios administrativos existen, pero poco se dice de sus resultados y fallas. La amplitud del período genera una tendencia natural en cuanto a la riqueza y utilidad de las fuentes: la información es más escasa cuanto más retrocedemos en el tiempo. Con ayuda de algunas entrevistas se ha podido compensar en parte esa dificultad, pero ha sido imposible en algunos casos conocer con precisión las posiciones de actores políticos influyentes en el proceso que se analiza.

Finalmente, quiero hacer patente mi mayor agradecimiento al profesor Fernando Serrano Migallón, sin cuyo apoyo, en todo los órdenes, la realización de esta tesis hubiera sido muy difícil. Agradezco también a las personas que, con sus aportaciones y comentarios, me ayudaron a evitar muchos errores: mi directora de tesis, María del Carmen Pardo, María Emilia Jannetti, Dolores Acevedo y Carlos Elizondo.

Notas.

- ¹ U. Schmill Ordóñez, El sistema de la Constitución mexicana, México D.F., Manuel Porrúa, 1971, p. 289
- ² J. Foster Dulles, Ayer en México, México D.F., FCE, 1982, p. 502
- ³ Diario Oficial, México, 8 de junio de 1928, y C.A. Izaguirre Rojo, "Ley, reglamento y disposiciones diversas del presupuesto general de egresos de la Federación", en Revista de Administración Pública, México, n. 8, abril-junio de 1958, pp. 91 y ss.
- ⁴ M. Camacho, "Los nudos históricos del sistema político mexicano", en Centro de Estudios Internacionales, Las crisis en el sistema político mexicano: 1928 - 1977, México D.F., El Colegio de México, 1977, p. 185
- ⁵ O. Oszlek, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en G. Flores y J. Nef, comps., Administración pública: perspectivas críticas, San José, Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1984, pp. 197-198

II La presupuestación tradicional y el predominio de la SHCP hasta 1946.

Hasta antes del inicio de la posguerra, por una u otra razón, el país vivió en un cambio constante. Se realizaban, al final de los años treinta y al inicio de los cuarenta, los últimos e importantes ajustes al sistema político que, con algunas modificaciones posteriores, aún funciona hoy en día. A esta situación de consolidación —que es en este caso un término que implica el movimiento para la obtención de la solidez— dentro del país, se sumó la influencia que sobre México ejerció la Segunda Guerra Mundial. La atmósfera general era la de inicio de una nueva época, una vez que el peor escollo de la revolución triunfante —la disensión política— había sido controlado. Se trataba, a principios de la década de los cuarenta, de construir la modernidad, todos unidos en torno de la obsesión del progreso material. Esta idea aparece muy claramente en el discurso de toma de posesión como Presidente de la República de Manuel Avila Camacho:

Cada nueva época reclama una renovación de ideales. El clamor de la República entera demanda ahora la consolidación material y espiritual de nuestras conquistas sociales en una economía próspera y poderosa. Demanda una era de construcción, de vida abundante, de expansión económica.¹

Esa búsqueda de la prosperidad cristalizaría, con el paso del tiempo, en un apoyo al crecimiento de la industria. La sustitución de importaciones, es bien sabido, tuvo un estímulo fundamental en la Segunda Guerra Mundial. Para México, de hecho, fue este acontecimiento el detonador del proceso de industrialización sustitutiva, debido a que el mercado interno quedaba automáticamente en manos de los productores nacionales, dada la ausencia temporal de oferta manufacturera externa que el esfuerzo de guerra provocaba. Al mismo tiempo, nuestros productos agropecuarios encontraban mayor demanda en el extranjero.² El resultado era doble: una absorción de recursos, que durante el período de guerra capitalizó al país, y el aislamiento respecto de la competencia extranjera, condiciones ambas que estimularon el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Pero a esta serie de hechos, consecuencia del rumbo que los acontecimientos tomaban más allá de nuestras fronteras, de bemos añadir otros más que ocurrían dentro del país.

El Presidente Avila Camacho, como hemos visto, se proponía poner a México sobre los rieles del bienestar material, del progreso, y para eso se necesitaba apoyar el crecimiento económico. En México, la retórica revolucionaria ha exigido a los políticos de más alto nivel pronunciar afanes de justicia social y comprometerse con la causa del auxilio directo a los grupos más necesitados. Pero hacerlo de verdad requiere destinar a tal fin una parte de los recursos siempre insuficientes de la hacienda pública. Por ello, durante tres décadas y comenzando con Manuel Avila Camacho, se acabó siempre por disminuir la atención a las cuestiones sociales en aras de un mayor apoyo al gasto de fomento económico. Al observar el Cuadro II-1 esto queda claro: Avila Camacho destinó una parte cada vez mayor del gasto presu

Cuadro II - 1

Gasto presupuestal federal, por %, durante MAC.

	Gasto Econ.	Social	Administrativo
1941	37.0	18.5	44.5
1942	29.4	17.4	53.2
1943	39.0	15.3	45.7
1944	43.2	14.5	42.3
1945	41.4	17.0	41.6
1946	45.4	16.0	38.6
Promedio	39.2	16.5	44.3
Cárdenas, Promedio de	37.6	18.3	44.1

Fuente:

Cuadro II-1, p. 66 y
Cuadro IV-4, p. 116,
de J. W. Wilkie,
La revolución mexicana:
gasto federal y cambio
social.

Cuadro II - 2

Crecimiento del PIB bajo MAC.

	PIB	Inflación	Monto ¹ PIB	Monto ² Gasto Federal	Δ %	Gasto Fed. PIB en %	Δ Gasto real
1941	9.7	3.77	23.3	681869		2.9	
1942	5.6	15.46	26.4	836848	22.7	3.2	11.0
1943	3.7	31.5	27.4	1075539	28.5	3.9	7.4
1944	8.2	25.15	29.7	1453335	35.1	4.9	5.4
1945	3.1	7.18	32.0	1572804	8.2	4.9	-1.6
1946	6.6	25.45	34.1	1770544	12.6	5.2	-3.9

1 miles de millones, pesos corrientes

2 miles de pesos corrientes

Fuente del II-1: J. W. Wilkie, La revolución mexicana:
gasto federal y cambio social, México
D.F. FCE, 1978 pp. 55-56

Fuentes del II-2: Nacional Financiera, 50 años de re-
volución mexicana en cifras, México,
D.F., Nafinsa, 1963, p. 32 y
P. García Alba y J. Serra Puche, Cau-
sas y efectos de la crisis económica
en México, México, D.F., El Colegio de
México, 1984. p. 23

presupuestario federal a proyectos de orden económico, a expensas del gasto social, hasta que aquellos llegaron a representar 45.4% del total, algo inusitado, que reflejaba el compromiso de su gobierno con los propósitos de fomento económico.

Pero el esfuerzo mayor descansaría en el sector privado de la economía. Dentro del intento de progreso, el gobierno tenía un papel subsidiario, complementario. Esta era una posición que el propio Presidente había dejado ver desde el primer día de su gobierno: "Cifraremos nuestra seguridad de expansión económica principalmente en las energías vitales de la iniciativa privada. /.../"³

Las cifras del Cuadro II-2 muestran el tamaño pequeño del gobierno dentro de la economía en los tiempos de la guerra. Incluso debe señalarse que el gasto presupuestario federal tuvo una trayectoria estancada durante los últimos años del período de Avila Camacho, cuando se mantuvo alrededor del 5% del PIB. Las paraestatales que había eran pocas y la inversión que realizaban era relativamente reducida; no existía, por otra parte, un control formal institucionalizado sobre ellas. Con todo, las principales entidades del México de hoy ya operaban entonces, y si bien eran ya importantes por su valor estratégico, no lo eran en igual medida para la economía por sus aportaciones a la inversión y producción.

El reducido tamaño del Gobierno Federal (en lo que hoy llamaríamos el sector central) hacía que los presupuestos fueran manejables con las herramientas existentes, diseñadas durante el gobierno del Presidente Cárdenas en su mayoría. Estos elementos de administración presupuestaria habían sido definidos por la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación del 26 de diciembre de 1935⁴. Además de este ordenamiento, debe señalarse a la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, pu-

blicada en el Diario Oficial el 1^a de enero de 1935.⁵

La Ley Orgánica del Presupuesto de 1935 normaba, centralmente, el proceso presupuestario en sus fases de elaboración y ejecución del presupuesto; la ley de la Contaduría de la Federación por su parte, normaba la fase de control. La primera de ellas facultaba a la Dirección General de Egresos —creada el 1^a de enero de 1934 a fin de que absorbiera las facultades del abortado Departamento de Presupuesto⁶— para cumplir las funciones que las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de la época del general Cárdenas le asignaban, con notable laconismo, a la Secretaría de Hacienda: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público despachará lo relativo a los siguientes asuntos: .../ I I Presupuestos federales .../"⁷.

El capítulo primero de la Ley Orgánica del Presupuesto define la "Competencia y atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de presupuesto de egresos". En su artículo primero se señala que deberá "fijar anualmente las sumas definitivas que habrán de incluirse en el proyecto de presupuesto de egresos para cada una de las dependencias federales .../" (fracción I); "Revisar los proyectos de presupuestos que presenten las Secretarías y Departamentos de Estado, aumentando o disminuyendo sus dotaciones .../" (fracción II); "Preparar y formular el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación .../" (fracción III) y vigilar su ejecución. Según ordenaba el artículo 2^a, sería la Dirección General de Egresos el organismo encargado de realizar las tareas encomendadas por el artículo primero a la SHCP.

Bajo la Ley del Presupuesto de 1935, el proceso de preparación o elaboración del presupuesto de egresos de la federación era sencillo y centraba la autoridad decisoria en la Secretaría de Hacienda. Esta debía comunicar al resto de las dependencias, a más tardar el 1^a de octubre de

cada año, la suma que le tocaría ejercer a cada ramo. En la segunda quincena del mismo mes, representantes designados por cada dependencia serían instruidos por Hacienda acerca de los criterios generales para la elaboración de sus proyectos de presupuesto. Siguiendo tales criterios, los proyectos preliminares de cada dependencia serían enviados a la SHCP a más tardar el día primero de noviembre. Sobre tales proyectos preliminares la SHCP hacía las modificaciones que juzgaba necesarias, mediante dictámenes que se entregaban a cada dependencia. Estas últimas debían entonces hacer, con base en los dictámenes, sus proyectos definitivos de presupuesto, que debían llegar a Hacienda a más tardar el primero de diciembre. Debe señalarse que entre estos anteproyectos no figuraban los destinados a gastos de inversión. Esto no se debía a la existencia de alguna disposición legal específica, sino a una práctica arraigada desde el mandato del General Calles, quien al crear las Comisiones Nacionales de Caminos y de Irrigación, estimó que la importancia de sus tareas reclamaba que contarán con recursos especiales. Por ejemplo, los ingresos recaudados con el impuesto a la gasolina eran dirigidos a la construcción de caminos, y los gastos correspondientes no se incluían en el presupuesto federal. Esto llegó a ocurrir con todas las inversiones, a causa de lo que Ramón Beteta llamó más tarde una "imitación extralógica".⁸

Regresando a los proyectos finales de presupuesto de cada dependencia, la Secretaría de Hacienda elaboraba con ellos el proyecto de Presupuesto de Egresos definitivo, que presentaba al Presidente de la República para su aprobación y envío a la Cámara de Diputados. Durante la etapa de ejecución del presupuesto, Hacienda continuaba interviniendo, dado que "la ministración de fondos públicos se hacía por medio de autorizaciones de pago extendidas de acuerdo con los requisitos y en

formularios que al efecto fije la Secretaría de Hacienda" (artículo 35 de la Ley del Presupuesto). Los pagos los hacía la Tesorería de la Federación.

Finalmente, el control contable del ejercicio presupuestario lo realizaba también, en su fase administrativa, la Secretaría de Hacienda. Pero el órgano encargado de esta función no era la Dirección General de Egresos, sino, como ya hemos visto, la Contaduría de la Federación, que tenía su propia Ley Orgánica, si bien se organizaba a partir de un reglamento expedido por la Secretaría de Hacienda, de la que formaba parte. El artículo cuarto de la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación le asignaba las siguientes funciones: dirigir la contabilidad que llevaban "las oficinas y agentes con manejo de fondos, valores y bienes que formen parte de la contabilidad de la federación"; glosar las cuentas de tales oficinas y agentes; llevar la contabilidad de la Federación; constituir las responsabilidades en favor de la Federación que resultaran de la glosa, y formular la Cuenta Pública anualmente. Para cumplir esas funciones, la Contaduría de la Federación podía hacer revisiones de la contabilidad de las oficinas y agentes en cualquier momento, emitía el catálogo de cuentas y sus respectivas modificaciones, y procedía a glosar las cuentas en cuanto las recibía. La glosa era un proceso de control puramente contable y jurídico de la ejecución del presupuesto, como lo muestran los objetivos que la ley citada señalaba en su artículo 17: verificar que los cobros se hubieran hecho conforme a las leyes, que las erogaciones se hubieran sujetado a las disposiciones legales aplicables y previa autorización, que tanto cobros como erogaciones estuvieran perfectamente comprobados, que los cálculos respectivos fueran exactos, y que las normas contables hubieran sido bien seguidas. De la glosa surgían observaciones, que la Contaduría comunicaba a los agentes en cuestión,

para que pudieran justificarlas, so pena de incurrir en responsabilidad. La responsabilidad era constituida por la Contaduría misma.

Por lo que hace a la Cuenta Pública, era presentada antes del 1º de septiembre del año inmediato posterior al año del ejercicio en cuestión por el Contador de la Federación al Secretario de Hacienda para su aprobación. Este entonces acordaba su envío a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, junto con los documentos adicionales necesarios. Las relaciones entre la Secretaría y la Contaduría Mayor se establecían por conducto de la propia Contaduría de la Federación.

Tanto la Dirección General de Egresos como la Contaduría de la Federación formaban parte de una Secretaría de Hacienda de autoridad única. Había en ella una Subsecretaría, la del ramo, tal como ordenaba el artículo 20 de la Ley de Secretarías de 1939: "Al frente de cada Secretaría habrá un secretario, un subsecretario y un oficial mayor ...". La administración pública tenía, después de 1943, catorce dependencias federales. A pesar de la sencillez del proceso presupuestario, y quizá por ello mismo, por ser sólo un proceso que atendía el gasto en una perspectiva contable, no existía la coordinación debida entre las distintas partes de la administración. Uno de los escasos autores de la época que se preocuparon por los problemas administrativos, Lucio Mendieta y Núñez, escribió en 1942 sobre la necesidad de coordinación, que en su opinión se podría satisfacer con la creación de un organismo especializado abocado a la mejora de la administración.

.../ Esto sólo puede lograrse mediante la acción de un órgano especial, distinto de las Secretarías y Departamentos, que se encargue de los planes de computo, del análisis, de la crítica y del perfeccionamiento

de la administración en todos sus aspectos;
de realizar, en fin, la colaboración coordinada de las diversas dependencias del ejecutivo.⁹

Ese órgano debía, en su opinión, ser una dependencia directa del Presidente. Durante la administración siguiente se darían los primeros pasos en la dirección de constituir una entidad semejante. Esos pasos fueron titubeantes, por la dificultad de la tarea; pero la necesidad de controlar un instrumento que se volvería fundamental, la inversión pública, que ni siquiera se incluía en el presupuesto de las dependencias que la realizaban, como hemos visto, dio impulso al proceso de cambio administrativo que nos ocupa.

Las dos cuestiones a que hicimos alusión en la introducción de esta tesis están, pues, planteadas ya en el momento en que arranca el proceso de transformación administrativa que aquí se examina. La cuestión del desarrollo encuentra en el Estado una respuesta: el apoyo al crecimiento económico. La cuestión administrativa apenas se vislumbra, y no será sino hasta que la respuesta a la cuestión del desarrollo se torne más específica, y plantee por ello nuevas necesidades y demandas a la administración, que adquirirá mayor peso. Entonces comenzará la búsqueda de respuestas, las primeras de las cuales son las diversas comisiones que funcionaron durante las administraciones de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines.

Notas.

¹ Presidente Manuel Avila Camacho, "Discurso del Gral. Manuel Avila Camacho al protestar como Presidente de la República", en Los presidentes de México ante la nación, 1824-1984, México D.F., H. Cámara de Diputados, 1985, tomo IV, p. 210

² En torno a la época en que arranca la modernización de la economía mexicana no existe un acuerdo total. Hay quienes piensan que, al igual que en Brasil y Argentina, fue la depresión mundial que se generó en 1929 la que dio origen a nuestro proceso de industrialización. Igualmente existe la opinión de que el momento de inicio se produce durante la presidencia del General Lázaro Cárdenas, que introdujo reformas a la administración que significaban un fomento a la economía, como las reorganizaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, la creación del Departamento de Ferrocarriles y su posterior transformación en organismo descentralizado, y la creación de Pemex y la Comisión Federal de Electricidad. Una tercera perspectiva indica que fue durante la Segunda Guerra Mundial, y en gran parte por su impulso, que comenzó decididamente el proceso de industrialización. Si bien las dos primeras versiones señalan hechos innegables, es la tercera la que nos parece la más conveniente, como lo sugieren el ascenso de las importaciones de bienes de producción y de las exportaciones agrícolas durante los años de la guerra y los siguientes, así como el descenso de las importaciones de bienes de consumo. Un dato adicional en apoyo de esta versión es que las inversiones en ferrocarriles, insignificantes durante los años treinta, aumentan enormemente durante el mandato de Manuel Avila Camacho, cuando llegan a representar más de una cuarta parte del total de la inversión pública federal. V. México, Dirección de Inversiones Públicas, México: inversión pública federal 1925-1963, México, Secretaría de la Presidencia, 1964, cuadro 2, pp. 25 y 26

³ Presidente Manuel Avila Camacho, op. cit., p. 211

⁴ Diario Oficial, México, 1^a de enero de 1936

⁵ Anteriormente, un Departamento de Contraloría cumplía estas funciones, pero sucumbió en una pugna entre el Contralor y el Secretario de Hacienda, como se explicó en la introducción.

⁶ México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Manual de Organización 1984" / documento interno_/_.

⁷ México, Leyes y estatutos, "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", en Diario Oficial, México, 30 de diciembre de 1939. El texto citado corresponde al artículo 4^o.

⁸ R. Beteta, Tres años de política hacendaria: 1947, 1948, 1949, perspectiva y acción, México D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1951, p. 185

III El primer paso hacia adelante: la época de las comisiones.

1

La política de desarrollo que siguió el gobierno mexicano durante la administración de los Presidentes Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortinez tenía por objetivo industrializar al país, promoviendo circunstancias favorables para que los empresarios nacionales pudieran invertir.¹ En ese sentido, si bien el crecimiento de la producción industrial puede, en su mayoría, atribuirse a la inversión privada, ésta no podría haberse realizado plenamente sin el apoyo expreso del gobierno. La inversión privada necesita altos rendimientos y seguridad relativa contra las pérdidas, condiciones que puede asegurar el Estado, como lo hizo sin duda alguna. Clark Reynolds ha escrito al respecto que "..." particularmente desde la presidencia de Miguel Alemán, el gobierno y la industria privada han cooperado para su mutua ventaja en lo que podría denominarse alianza para las utilidades "2. La industrialización por sustitución de importaciones pudo llevarse adelante debido a que el mercado interno como alternativa de inversión resultaba comparativamente atractivo porque, por una parte, la expansión de las exportaciones tradicionales atravesaba una dificultad temporal por el deterioro de los términos de intercambio y, por otra, el gobierno ofrecía protegerlo. Esta protección, el factor permanente de los dos aludidos, se estableció

fundamentalmente mediante un sistema de licencias de importación que, si bien en principio estaba aprobado desde principios de los años cuarenta, no se aplicó de manera extensa sino hasta 1947. Este sistema comprendía casi todas las categorías de bienes importables, y el gobierno garantizaba a las industrias protegidas que no se concederían licencias a productos que compitieran con ellas³. Además de la protección, el gobierno usó el gasto público, en sus distintas dimensiones y componentes, para producir efectos externos positivos de los que la industria pudiera beneficiarse. Pero este punto lo trataremos más adelante.

El hecho innegable es que este programa de apoyo efectivamente trajo consigo un impulso transformador a la economía del país. La expansión de la economía se basó en un sector agrícola en auge que produjo las divisas necesarias para la industrialización, que era intensiva en importaciones de capital debido a su carácter sustitutivo de importaciones de bienes intermedios y de consumo final.

El auge agrícola se extendió desde 1946 hasta 1955, cuando su desarrollo se haría más moderado. Las manufacturas, en cambio, tendrían un desarrollo más prolongado, aún hasta los años setenta, y creciente⁴. Las estimaciones respecto al crecimiento relativo del producto por sectores varían en cuanto a la pérdida de participación en el total por parte de la agricultura y los servicios; pero coinciden en mostrar que la industria, y especialmente las manufacturas, aumentaron la suya durante los dos sexenios que cubre este capítulo⁵. Los efectos de esta dinámica sobre la estructura del comercio exterior del país son bien conocidos: las exportaciones de productos agropecuarios aumentaron continuamente como porcentaje del total durante el período 1946-1952, en tanto que, por el lado de las importa

ciones, los bienes de consumo cedieron su lugar a los bienes de producción, notablemente a los bienes de capital⁶.

Los cambios que se produjeron en el panorama económico convergieron con las decisiones del gobierno para configurar la evolución de las finanzas públicas durante la que hemos llamado la era de las comisiones y que coincide, salvo en sus últimos años, con la etapa que se conoce como el desarrollo con inflación. En esta época los ingresos públicos como parte del PIB prácticamente no crecieron. Este estancamiento se debe a que, con la política de sustitución de importaciones, el gobierno sacrificó sus ingresos aduaneros por las importaciones de bienes necesarios para la industrialización, al tiempo que las compras al exterior de bienes "de lujo" disminuyeron, al igual que las exportaciones, por lo que la captación de los respectivos derechos se redujo. A estas tendencias hay que agregar el hecho de que las tasas de tributación de las utilidades industriales se mantuvieron bajas para estimular la inversión privada⁷. En tales condiciones, el gasto público, aun manteniendo proporciones moderadas, condujo a la presencia de déficits, que la política monetaria se encargaría de financiar.

El gasto público, como porcentaje del PIB, no varió mucho en la época que analizamos, cuando osciló alrededor del 10%⁸. (Cuadro III-1) El déficit que resultaba era de proporciones que la experiencia de los años setenta hace parecer risibles, pues difícilmente representaban el 1% del PIB (ver Cuadro III-2); sin embargo, había que financiarlo de alguna manera. El camino que se siguió fue el de sustituir los ingresos públicos que la política de industrialización impedía obtener, por una política monetaria al servicio del déficit fiscal; en este período hubo una relación directa entre las políticas

Cuadro III - 1

Composición del Gasto Público 1946-1958

Gasto Total(en %)		Gasto Exhaustivo		Participación en el PIB		
(1) Exhaustivo	No exhaustivo	Consumo	Inversión	Exhaustivo	Exhaustivo +inversiónEP	Gasto to- tal sin Inversión EP
1941	90	66	34	8.4	10.4	9.3
1945						
1946	91	67	33	6.7	8.9	7.4
1947	92	61	39	7.5	9.7	8.1
1948	92	61	39	9.0	11.0	9.8
1949	94	69	31	10.9	13.4	11.7
1950	92	55	45	7.6	10.8	8.2
1951	90	54	46	6.4	9.3	7.1
1952	89	54	46	6.8	9.5	7.7
1953	72	54	41	6.8	9.5	9.4
1954	73	56	44	6.8	9.9	9.4
1955	68	61	39	6.4	9.1	9.3
1956	65	63	37	6.3	8.8	9.7
1957	67	61	39	6.6	4.1	9.8
1958	67	65	35	6.6	9.4	9.8

Fuente: C. Reynolds, La economía mexicana: su estructura y crecimiento en el siglo XX, México D.F., FCE, 1973, cuadro VII:2, pp. 306-309

- (1) Los gastos exhaustivos son los que realiza directamente el gobierno federal. Los no exhaustivos son los que transfiere a otros agentes para que estos los ejerzan, como en el caso de las pensiones o los subsidios a las empresas públicas.

Cuadro III - 2

Déficit y superávit⁺ 1947-1958

	1 Ingresos	2 Egresos	3 Superávit o Déficit	Valor absoluto de 3/1 en %	Valor absoluto de 3/PIB en %
1946	2012	1829	183	9.1	0.7
1947	2055	2343	-288	14.0	1.0
1948	2268	2773	-505	22.3	1.6
1949	3891	3741	150	3.8	0.4
1950	3614	3700	-86	2.4	0.2
1951	4935	5075	-140	2.8	0.3%
1952	6320	6603	-283	4.5	0.5%
1953	5147	5825	-678	13.2	1.1%
1954	7776	8471	-695	8.9	0.9
1955	8987	9255	-268	3.0	0.3
1956	10199	10567	-368	3.6	0.4
1957	10841	11815	-974	9.0	0.8
1958	13000	13841	-841	6.5	0.7

+ millones de pesos corrientes

Fuentes: Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1970, México D.F., Nafinsa, 1972, pp 23-26 y 257-258.

J. W. Wilkie, La revolución mexicana..., op. cit., p. 518

monetaria y fiscal "dada por el financiamiento bancario del déficit fiscal. En ocasiones, dicho financiamiento explica la mayor parte de la creación de dinero en un sub/ período dado"⁹.

El encaje legal crecía y se hacia más complejo para poder cubrir el déficit, dada la incapacidad del sector público de autofinanciar su inversión, pues, sobre todo en los primeros años de la década de los cincuenta, el ahorro público mostraba un escaso dinamismo, e incluso parecía estancado¹⁰. Esta política sería responsable de la inflación de la época, que sobrevaluaba el peso y provocaba los problemas de balanza de pagos que culminaron en las devaluaciones de 1948-49 y de 1954. Mientras tanto, puede considerarse que la sobrevaluación tuvo el efecto de favorecer a los importadores de bienes "necesarios", los empresarios industriales, en tanto perjudicaba a los sectores generadores de divisas, los agricultores comerciales, lo que constituyó un estímulo no planeado, pero innegable, a la industrialización.

En tales circunstancias, el gasto, si bien no podía crecer mucho, sí podía dirigirse hacia las prioridades. Se trataba de usar los recursos disponibles de modo que se apoyara el crecimiento económico y la industrialización. Esta era la respuesta del gobierno a la cuestión del desarrollo: un uso selectivo del gasto en favor de la economía a expensas del gasto social y administrativo. El Cuadro III-3 muestra cómo este tipo de destino del gasto presupuestal federal fue, casi en todos los años del período, superior a la mitad del total. Este manejo del gasto se pudo realizar, dado que sus proporciones se mantuvieron relativamente constantes, dentro de un marco administrativo apenas diferente del que encontró la administración de Alemán a su llegada al poder. El gasto presupuestal federal como

Cuadro III - 3

Gasto federal presupuestal ejercido por objetivo
1947-1958 (%)

	Económico	Social	Administrativo
1947	45.8	15.9	38.3
1948	49.5	13.8	36.7
1949	56.7	11.9	31.4
1950	49.2	14.4	36.4
1951	53.3	12.5	34.2
1952	56.9	11.2	31.9
1953	54.0	14.1	31.3
1954	57.9	12.7	29.4
1955	50.5	12.8	36.7
1956	52.4	15.5	32.1
1957	50.5	15.2	34.3
1958	51.0	16.4	32.6

Fuente: J. W. Wilkie, La revolución mexicana ...,
op. cit., pp. 118 y 119.

proporción del PIB no había registrado cambios que ameritaran transformaciones profundas en el sistema presupuestario basado en la Secretaría de Hacienda. Con todo, habría algunas modificaciones destinadas a mejorarlo.

Hasta 1948, la SHCP conservó la estructura administrativa que tenía al final del sexenio de Avila Camacho. Pero en ese año, y con base en la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que entró en vigor el primero de enero de 1947¹¹, sufrió algunas reformas. La Ley de Secretarías de 1946 era una ley pequeña y muy general, que enunciaba sólo vagamente las facultades de las dependencias públicas y dejaba a un reglamento¹² la enumeración de las atribuciones que tenían. El artículo 5º de la Ley daba a la SHCP facultades para atender los asuntos relacionados a la política fiscal, monetaria, de crédito y en general, todos los que afectaran el patrimonio federal. El reglamento mantenía las atribuciones que en materia presupuestaria le daban la ley de secretarías anterior y la Ley Orgánica del Presupuesto: formular y vigilar el ejercicio de los presupuestos federales y del DDF, llevar la contabilidad respectiva, hacer la glosa de los ingresos y egresos y manejar lo referente a las responsabilidades que de ello resultaran. Pero esta Ley, a diferencia de la anterior, establecía que al frente de cada secretaría habría un secretario " y el número de subsecretarios que determine el presupuesto de egresos de la Federación". Esta disposición permitía mayor flexibilidad y mayor tamaño en las estructuras administrativas, y daba injerencia en su determinación a SHCP, que en ello seguiría los lineamientos del Presidente. La propia Secretaría de Hacienda aprovechó esta posibilidad para reformarse en 1948. En ese año se dividió el trabajo entre dos subsecretarías, la de Crédito y del Presupuesto y la de Impuestos y

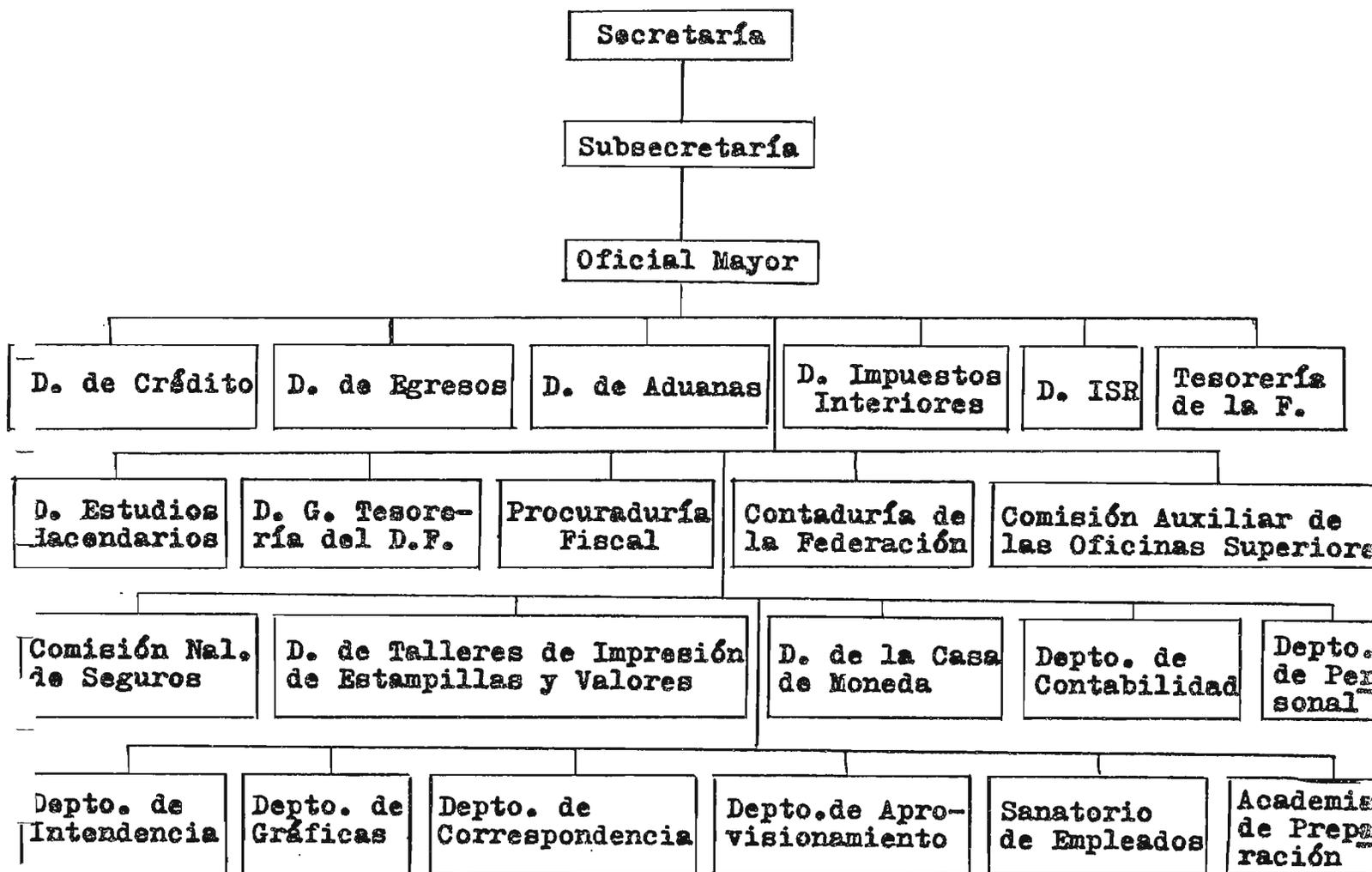
Estudios Hacendarios (ver el esquema III-1). La primera de ellas sería la subsecretaría "del ramo". La Subsecretaría de Crédito y del Presupuesto era jerárquicamente superior a las Direcciones Generales de Crédito y de Egresos y a la Contaduría y la Tesorería de la Federación¹³. Pero este cambio no afectó a estas cuatro unidades administrativas, salvo en el hecho de que con él se intentaba coordinar más estrechamente su trabajo.

Sin embargo, una mayor particularización de las normas que regían a la Dirección General de Egresos se produjo con la expedición, en 1948, del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto¹⁴. En general, este reglamento, al puntualizar las atribuciones de la Dirección de Egresos, no las incrementaba. Con todo, hay algunos artículos suyos que reafirmaban sus autoridades en el proceso presupuestario, como el 174, que establecía que los contratos y pedidos en que interviniera la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa —de la que hablaremos más adelante— no tendrían fuerza legal suficiente para comprometer al erario si no contaban con la previa autorización de la Dirección o bien, los relativos al manejo de la normatividad y control del personal público. La Dirección General de Egresos cumplía sus funciones con una organización administrativa configurada por la Oficina Técnica del Presupuesto —que formulaba el proyecto de presupuesto de egresos y los proyectos para modificarlo—, la Oficina de Control y vigilancia del Presupuesto, la Oficina de Glosa —cuya labor era en cierto modo paralela a la de la Contaduría de la Federación, pues podía formular pliegos de observaciones y responsabilidades—, la Oficina de Registro del Personal Federal y la de Contratos, Compatibilidades y Dispensas.

La innovación más importante que presentaba el Reglamento era la creación de una Comisión Permanente del Presupuesto, en la que se inte

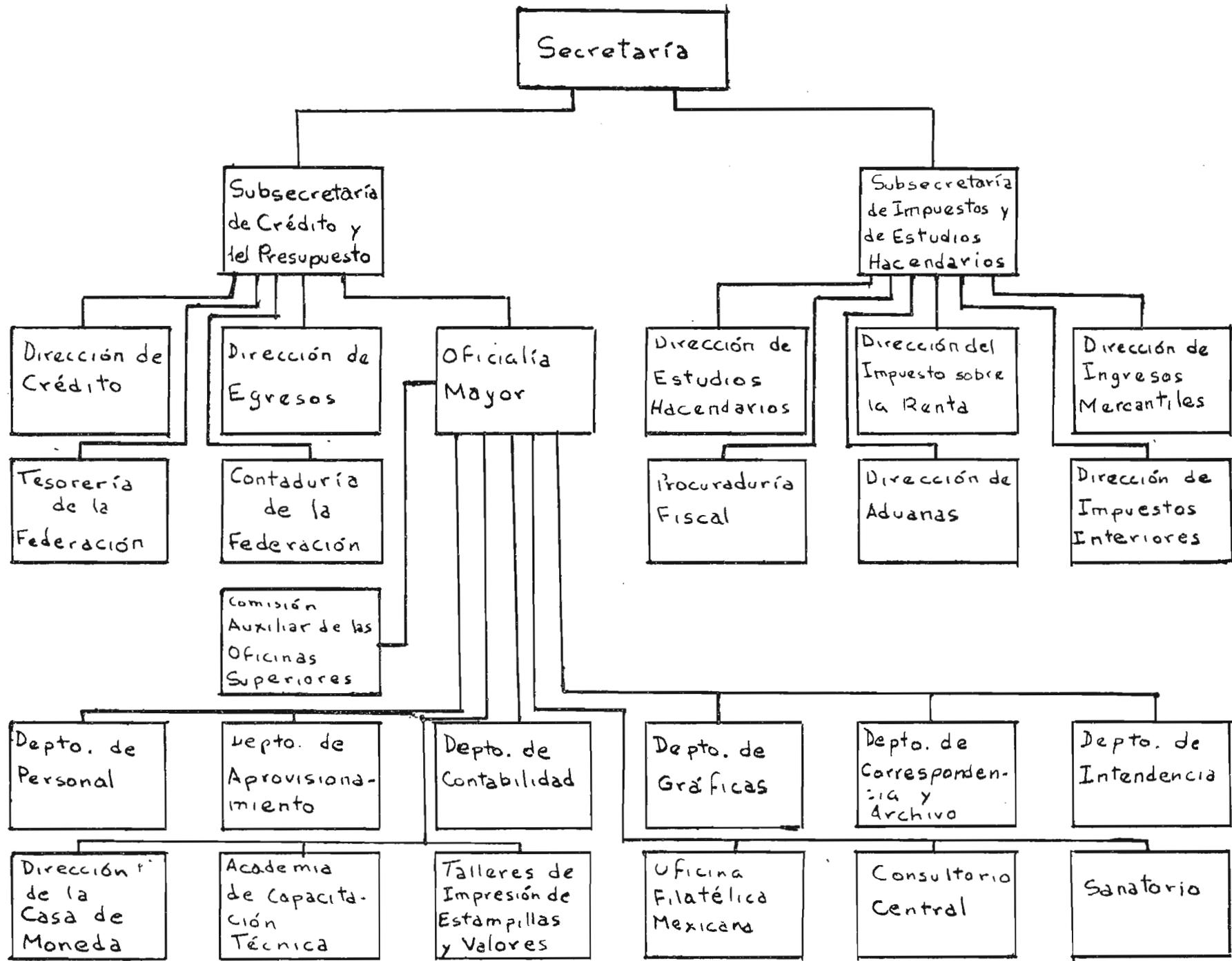
Esquema III - 1

Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1948



Fuente: SBNIA, Directorio..., op. cit., 1948, p. 168

Esquema III-1 (continuación)
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1950



grarían los representantes de las dependencias federales incluidas en el presupuesto federal, al Director General de Egresos y los expertos de la Dirección en cada ramo. Esta Comisión, de carácter consultivo, tenía como función "realizar una labor de coordinación y lograr un mejor aprovechamiento de los fondos público" (art. 223). Trabajaría por medio de subcomisiones, integradas por un representante de la Dirección de Egresos, uno de cada ramo y el experto respectivo, que dictaminarían sobre los asuntos específicos de cada dependencia. Sobre el funcionamiento de esta comisión es difícil decir algo, por no haberse encontrado ningún testimonio alusivo a ella.

Sin embargo, hubo un cambio en el uso del gasto público que provocaría las modificaciones más notables a la administración presupuestaria en el período que analizamos. Si bien el gasto total no mostró tendencias hacia el incremento, los gastos de inversión mostraron más dinamismo, tanto dentro de los gastos "exhaustivos" —los que el gobierno federal realiza directamente, tanto corrientes como de capital, y que excluyen las transferencias y subsidios a otros agentes, públicos o privados— como en los gastos totales del gobierno. Este tipo de gasto alcanzó sus niveles más altos entre 1949 y 1954. (cuadro III-1 y III-4). El cuadro III-4 muestra que si su ritmo de expansión fue similar al de la inversión privada, hubo un período —más retrasado que el que hemos señalado— de muy rápida expansión, al final de los cuarentas, y otro de una dimensión en su dinamismo. Una situación similar muestra el cuadro III-6, que indica que la inversión federal llegó en 1950 a alcanzar el 6% del PIB, y que durante los años inmediatamente anteriores y posteriores a 1950 fue superior al 5%.

Las inversiones federales de importancia se iniciaron cuando llegó Alemán a la presidencia

cia. Durante el año de 1949 Alemán tenía en proyecto gastar 5.4% del presupuesto para cubrir esta nueva clase de inversiones que habían sido estipuladas en 1947, pero en gastos ejercidos hizo el 24.1% en esta categoría, y muchas de estas inversiones sirvieron de estímulo a la industria y a la agricultura.¹⁵

Estos montos de inversión, muy superiores a los anteriormente realizados (3.4% del gasto presupuestal en 1945, y si bien en 1949 fue el año más alto durante la administración de Alemán, sólo en 1947 realizó gastos inferiores a ese 3.4) tenían una cualidad adicional, la de dirigirse en su mayoría en apoyo a la economía, como lo muestran tanto el cuadro III-3 en el renglón de fomento industrial como el cuadro III-5, que muestra que, en términos generales, más de cuatro quintas partes de la inversión federal anualmente se dedicaban al fomento económico.

Hemos encontrado, pues, dos tendencias en el gasto: una relativa constancia en su monto global como proporción del producto y un mayor dinamismo de la inversión, sobre todo en los años centrales del período. Pero hay una tercera tendencia. El aumento de los gastos no exhaustivos (cuadro III-1) apunta al hecho que el cuadro III-6 ya mostraba: una creciente participación de las paraestatales en el panorama económico y administrativo del país. Estas empresas y organismos hacen, desde 1950, la mitad aproximadamente de las inversiones públicas y más de la mitad de las inversiones exclusivamente federales (desde ese año la cifra de inversión paraestatal es superior siempre a la inversión directa del gobierno federal). A grandes rasgos, puede decirse que la inversión de las

Cuadro III - 4a

Crecimiento del PIB y de la inversión, 1940-1960

1945=100, calculado sobre pesos de 1960

	1940	1945	1950	1955	1960
PIB	71.7	100	134.3	180.7	244.4
Inversión total	47.0	100	127.9	147.6	192.5
Inversión pública	49.6	100	150.4	140.6	192.4
Fom. Agropecuario	44.5	100	176.4	117.5	181.8
Fom. Industrial	65.9	100	297.2	368.3	430.5
Fom. a Servicios	47.8	100	119.5	102.5	173.6
Inversión privada	45.2	100	111.3	152.8	192.5

Fuente: L. Solís, "Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México", Demografía y Economía, México, v.1, n.1, 1967, p. 71

Cuadro III - 4b

Inversión privada y pública, 1947-1958 (%)

	I. Privada	I. Pública		I. Privada	I. Pública
1946	65.6	34.4			
1947	65.6	34.4	1953	58.6	41.4
1948	64.1	35.9	1954	55.3	44.7
1949	61.1	38.9	1955	62.0	38.0
1950	55.3	44.7	1956	64.7	35.3
1951	56.7	43.3	1957	63.0	37.0
1952	58.1	41.9	1958	62.3	37.7

Fuente: Nafinsa, 50 años de revolución... op. cit., p. 43

paraestatales apoya a la industria directamente —electricidad, petróleo, siderurgia— en tanto la del gobierno federal lo hace creando infraestructura, principalmente por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. El gasto de capital del sector público durante esta etapa puede considerarse "fundamentalmente responsable de la subsecuente tasa alta y sostenida de inversión privada"¹⁶.

Si bien la primera de las tendencias apuntadas, por su propio carácter, no planteaba exigencias especiales a la administración, por lo cual no era necesario hacer modificaciones al aparato encargado de la presupuestación, centrado en la Dirección General de Egresos, las otras dos tendencias, juntas e individualmente consideradas, sí provocaron cambios jurídicos y administrativos. La administración presupuestaria que existía no podía ejercer la influencia necesaria para coordinar la inversión y carecía de capacidad legal para inmiscuirse en el funcionamiento de las empresas públicas, que como entes autónomos pueden manejar su patrimonio y recursos libremente.

Por lo que hace a la inversión pública que realizaba el gobierno federal las secretarías y departamentos de Estado, hemos mencionado ya que hasta 1946 se hacía con cargo a recursos especiales y quedaban fuera del presupuesto. Para evitar la falta de control sobre la inversión que eso significaba, Miguel Alemán "quiso que los presupuestos anuales de su período se prepararan teniendo en cuenta todos los servicios y obras que la Federación debía prestar o ejecutar y todos los recursos que para ello podría disponer"¹⁷. Así, desde la ley de ingresos de 1947 se suprime la afectación de ingresos específicos a fines particulares, y se incluye en el presupuesto las

Cuadro III - 5

Inversión Pública 1947-1958 : Destino y Financiamiento(%)

	Destino (sólo IPF)			Financiamiento	
	Desarrolle	Beneficio Social	Admon. y Defensa	Interno	Externo
1947	84.2	13.8	2.0	89.1	10.9
1948	83.2	15.6	1.2	91.4	8.6
1949	86.3	12.1	1.6	84.0	16.0
1950	89.5	9.6	0.9	87.4	12.6
1951	87.1	12.2	0.7	92.5	7.5
1952	80.4	18.3	1.3	86.8	13.2
1953	86.8	8.4	4.8	89.6	10.4
1954	83.2	9.4	7.4	84.3	15.7
1955	85.5	13.5	1.0	88.8	11.3
1956	80.7	18.7	0.6	87.5	12.5
1957	79.0	18.8	2.2	86.1	13.9
1958	83.5	14.1	2.4	74.7	25.3

Fuentes: Dirección de Inversiones Públicas, México inversión pública Federal 1925-1963, op. cit., pp. 53-58 y Nafinsa, 50 años de revolución..., op. cit., p. 131

partidas correspondientes a obras públicas. Así se evitaba que esas erogaciones se manejaran fuera de las reglas para la ejecución y vigilancia del presupuesto, con lo que la Secretaría de Hacienda reforzaba su autoridad presupuestaria.

Por otra parte, el programa de Miguel Alemán asignaba desde su origen un papel primordial a las empresas públicas en la promoción económica y en la políticas de industrialización. Por esa razón, se hacía necesario modificar la estructura administrativa de modo tal que se pudiera ejercer sobre ellas un control mayor que asegurara que cumplirían su papel adecuadamente. En términos políticos esto se expresaría en la política de combate al sindicalismo con visos independientes y de apoyo al sindicalismo oficial¹⁸; en términos administrativos, en la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y en la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se añade a las dependencias del ejecutivo en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, cuyo artículo 15 la facultaba en materia de vigilancia de la ejecución de actos y contratos a cargo del Gobierno Federal, para intervenir en las adquisiciones de toda clase y para realizar estudios para la mejora de la administración pública. Pero lo más importante lo indicaba el Reglamento de la Ley de Secretarías, cuyo artículo 13 la capacitaba para "intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los estados, municipios, instituciones y particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destinen, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos" (fracción V). Esta disposición fue refrendada por el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Cuadro III - 6

Inversión pública 1947-1958
(millones de pesos corrientes).

	1 Total	2 Gobierno Federal	%	3 OD y EPE	%	(en %) sobre el PIB		
						1	2	3
1947	1431.1	651	45.5	608.5	42.5	4.8	2.2	2
1948	1631.3	893.2	54.7	591.3	36.2	5.1	2.8	1.8
1949	1964.2	947.6	48.2	823.0	41.9	5.5	2.7	2.3
1950	2665.6	1137.1	42.6	1332.0	50.0	6.5	2.8	3.2
1951	2981.4	1215.0	40.7	1466.2	49.2	5.6	2.3	2.8
1952	3417.1	1418.3	41.5	1630.2	47.7	5.7	2.4	2.7
1953	3253.6	1373.1	42.2	1626.5	50.0	5.2	2.2	2.6
1954	4365.3	1714.0	39.3	2232.0	51.1	5.9	2.3	3.0
1955	4659.7	1620.0	34.8	2487.0	53.4	5.3	1.8	2.8
1956	4932.1	1641.1	33.3	2566.6	52.0	5.0	1.7	2.6
1957	5946.3	2161.7	36.3	3043.4	51.2	5.2	1.9	2.7
1958	6516.2	2293.3	35.2	3594.4	55.2	5.3	1.8	2.9

Fuente: Nafinsa, 50 años de revolución..., op. cit., p. 130
J. W. Wilkie, La revolución..., op. cit., p. 518

Dicha función recaía en la Dirección de Inspección Administrativa de la nueva Secretaría, y su importancia radicaba en el hecho ya visto de que el subsidio a las empresas públicas habría de crecer en este período para cubrir sus necesidades de inversión¹⁹.

La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 se fundaba en consideraciones que ponían de manifiesto la importancia de tales entidades como instrumentos de la política de desarrollo del régimen:

Segundo. Que sin perjuicio de su personalidad, debe considerarse a dichos organismos y empresas como instituciones de interés nacional y como auxiliares del poder público, obligados a colaborar eficazmente entre sí y con el gobierno federal ...

Cuarto. Que los organismo descentralizados y empresas de participación estatal son conductos a través de los cuales la administración pública realiza considerables inversiones y erogaciones ... y pueden ser además fuentes de ingresos cuantiosos para el gobierno federal ...²⁰

En consecuencia, la ley para el control²¹ declaraba que quedaban sujetos a la supervisión financiera y al control administrativo del Ejecutivo los organismos y empresas, a excepción de las instituciones docentes y culturales. Sería la Secretaría de Hacienda la encargada por la nueva ley de realizar el control aludido, para lo cual se le daba facultad para "revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales de operación e inversiones" de estas entidades, así como para

auditarlas (art. 5^a). La Secretaría de Bienes Nacionales tenía cierta participación en las cuestiones relativas a contratos de obras. Parecía que esta ley otorgaría a la Secretaría de Hacienda la capacidad de controlar también el proceso presupuestario de las entidades paraestatales, ampliando así su poder más allá de las fronteras que la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley de Secretarías le asignaran originalmente. Pero no lo lograría, como quedará claro en unos momentos más.

El artículo 15 de la citada ley disponía que la Secretaría de Hacienda ejercería las tareas que le eran encomendadas por medio de un organismo administrativo que sería el vínculo entre la propia Secretaría y los organismos y empresas. Ese organismo sería la Comisión Nacional de Inversiones, creada por Decreto del Ejecutivo el día 27 de enero de 1948²². Esta Comisión, dependiente de la Secretaría de Hacienda, funcionaría con un pleno —cuyos acuerdos podían ser vetados por la SHCP— encargado de preparar el anteproyecto de reglamento de la Ley para el Control, asesorar al Vocal Ejecutivo de la propia Comisión y hacer las investigaciones que las Secretarías de Hacienda y Bienes Nacionales le encomendaran, entre otras cosas. El vocal ejecutivo sería el responsable de cumplir las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y los acuerdos del pleno, con base en la Ley para el Control. El artículo sexto del Decreto citaba los setenta organismos paraestatales sobre los cuales tenía jurisdicción la Comisión. Entre ellos, pueden nombrarse los Ferrocarriles Nacionales de México, Almacenes Nacionales de Depósito, Altos Hornos de México S.A., el Banco de México, Cobre de México, la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas subsidiarias, la Compañía Industrial de Atenquique, Guanos y Fertilizantes de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. —antecedentes de CONASUPCO—,

PEMEX, la Productora e Importadora de Papel S.A. y Cementos Hidalgo, entre otros. Sin duda se necesitaría un decidido apoyo político superior para poder ejercer algún control sobre entidades tan importantes y diferentes como las arriba mencionadas.

El décimo artículo del decreto, sin embargo, daba pie a un período de reacomodo y tensiones previo al inicio del trabajo fuerte de la Comisión Nacional de Inversiones:

Mientras no se expida el reglamento de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, el control y vigilancia de los citados organismos y empresas se limitará al estudio y verificación, por parte de la Comisión Nacional de Inversiones, de los balances e informes de auditoría correspondientes /.../

Este período de gracia sirvió para que las entidades paraestatales afectadas se opusieran firmemente al funcionamiento de la Comisión, cuyos trabajos dificultaron con terca resistencia. Al no contar con el apoyo político que hemos señalado como indispensable, la Comisión no tuvo más remedio que ajustar cuentas con los que sí podía: las entidades de menor importancia solamente. Sólo durante sus diez primeros meses mantuvo esta Comisión una actividad digna de mención. De esto da prueba lo que escribió el Secretario de Hacienda, Ramón Beteta, en su obra Tres años de política hacendaria. Se puede leer en sus palabras una mezcla de frustración por la incapacidad de la Comisión para cumplir sus tareas, con una cierta convicción de que el control de las paraestatales constituía una tarea indispensable.

Tanto por la diversidad de funciones de las instituciones y empresas que se pretende controlar como por la autonomía que en razón de la naturaleza de esas actividades debe reconocerse a los citados organismos, no ha sido posible estructurar en forma definitiva ni el instrumento oficial de vigilancia ni precisar el sentido y extensión de sus funciones; pero como quiera que sea, se ha dado el primer paso en un camino que, si se sigue con constancia y decisión, permitirá al gobierno asegurarse en todo tiempo del eficaz desempeño de las funciones atribuidas a estos organismos y del correcto empleo de los recursos económicos que integran su patrimonio.²³

La Comisión nunca produjo el anteproyecto de reglamento, y acabó por desaparecer en diciembre de 1949, al ser derogada la Ley para el Control de los Organismos y empresas²⁴. Durante el resto del período de Alemán no volvió a intentarse ninguna reforma encaminada a dar mayor coordinación al uso del gasto de inversión por medio de las paraes tates. El viejo sistema presupuestario basado en la Secretaría de Hacienda no se había podido extender a este tipo de entidades, aunque sí había reafirmado su autoridad sobre las dependencias inversoras del sector central.

Cuando el Presidente Adolfo Ruiz Cortines recibe el mando del gobierno no introduce ningún cambio significativo en la administración pública. Sin embargo, en sus primeros mensajes Ruiz Cortines hace anuncios que dan la impresión de buscar diferenciarse de su antecesor, como es el caso de la campaña contra la corrupción administrativa y el estilo austero de gobierno que se prometía, cuyos ejes estaban en las modificaciones a la ley de responsabilidades de los funcionarios públicos y en la promesa de equilibrio presupuestal, respectivamente²⁵. Esto hacía previsible que la primera tendencia del gasto, su no crecimiento, se acentuaría para transformarse en una contención, como se aprecia en el cuadro III-1 ya visto antes. La finalidad del equilibrio presupuestal era, primero, combatir la inflación y, después de 1954 permitir la estabilidad cambiaria aprovechando las condiciones externas favorables y liberando la política monetaria de su vínculo con el déficit. De ese modo comenzó a gestarse el modelo de desarrollo estabilizador, cuyo principio exacto no ha sido unánimemente reconocido en algún año preciso por los economistas que lo han estudiado. La política de gasto controlado permitió a un Director del Banco de México decir, años más adelante, que desde 1954 —año de la devaluación que dejó el dólar en 12.50 pesos— se había podido hacer frente a las presiones inflacionarias, gracias a que "los gastos del sector público están ajustados a sus posibilidades presupuestales", incluso cuando han crecido²⁶.

Esta política de moderación presupuestaria, una vez más, era manejable para el sistema de administración presupuestaria tradicional tal como se encontraba, por lo que prácticamente no sufrió reformas. Únicamente se convirtieron en "departamentos" dos de

las "oficinas" de la Dirección General de Egresos, y se le agregaron dos nuevas oficinas a la Contaduría de la Federación²⁷.

Pero por otra parte, hubo elementos de la política ruizcortinista de una orientación similar a la del Presidente Alemán. El énfasis desarrollista que impulsaba el crecimiento económico mediante la inversión pública se sostuvo, y la participación de las empresas públicas en la realización de esa inversión también. Con todo, hay que señalar que la política de contención del gasto sí afectó en alguna medida a la de inversión, que vio reducido su dinamismo desde 1955 como habíamos notado a partir del exámen de los cuadros III-4, a y b. La confirmación de estos hechos la da la lectura de los informes de gobierno de Adolfo Ruiz Cortines: los tres primeros años de gobierno, la principal fuente de financiamiento de la inversión pública fue el presupuesto de egresos de la federación —sea como gasto directo del gobierno federal o como subsidio a las entidades paraestatales—, el segundo los ingresos propios de los organismos y empresas y el tercero, el crédito. En los tres últimos años, el orden fue distinto: primero los ingresos propios de las paraestatales y segundo los disminuidos recursos presupuestales, si bien debe decirse que, para el total del sexenio, el primero fue de todas formas el dinero proveniente del presupuesto²⁸.

Esta continuada preocupación por la inversión pública como agente de desarrollo impidió que se enterrara la vieja idea de crear un órgano que coordinara las inversiones que los diferentes organismos públicos realizaban. Esto era más importante en vista de que las empresas públicas eran agentes cada vez más importantes en el proceso de formación de capital que llevaba adelante el gobierno. Estas consideraciones condujeron al Presidente a emitir un acuerdo el 9 de junio de 1953 que ordenaba a las dependencias del Ejecutivo y a los organismos y empresas

paraestatales proporcionar a la Secretaría de Hacienda toda la información concerniente a sus programas de inversión para el sexenio 1953-1958." /.../ Una vez establecidos los programas individuales de inversión de todas las agencias gubernamentales, las Secretarías de Hacienda y de Economía deberán presentar a la consideración del Ejecutivo un programa coordinado, jerarquizado y flexible de inversiones para el período 1953-1958"²⁹. Para dar cumplimiento a esas labores, Hacienda dictó otro acuerdo el 20 de julio del mismo año, mediante el cual creó el Comité de Inversiones, integrado por representantes de la propia Secretaría, de la Secretaría de Economía, del Banco de México y de Nafinsa.

Este Comité no funcionó adecuadamente, al parecer debido a "fricciones políticas intersecretariales"³⁰. Sin embargo, la voluntad del Presidente Ruiz Cortines era clara en este empeño. El 1º de septiembre de 1953 refrendó sus intenciones de controlar la inversión pública:

El gobierno se esforzará más aún por que sus inversiones, así como las de las instituciones o empresas que con él están vinculadas, o que con apoyo federal realicen los Estados y los Municipios, progresivamente se vayan integrando en un programa coordinado en que se atienda, jerárquicamente, a las necesidades fundamentales del pueblo.³¹

El fracaso del Comité de Inversiones, revelado por su incapacidad para actuar, debida a las fricciones mencionadas y a su falta de fuerza, se hizo de pronto más visible a causa de la devaluación de 1954. Raúl

Salinas Lozano explica que este último acontecimiento fue la causa inmediata de la extinción, pocos meses después de creado, del Comité de Inversiones:

El licenciado Carrillo Flores planteó como una de las causas . . . que llevaron a esa devaluación, quizá la más grave de todas, que no se manejaba realmente el gasto público, y más definitivamente el gasto de inversión, y fue el propio Secretario de Hacienda el que planteó la necesidad de una Comisión de Inversiones de la Presidencia.³²

Así pues, ante el deseo de Carrillo Flores de deshacerse de un área problemática e ineficiente, y la convicción del Presidente Ruiz Cortines de que había que controlar las inversiones públicas, este último decide modificar la estrategia seguida en el pasado, que ponía esta tarea en manos de Hacienda: había que sacar al organismo controlador de la zona de tensión paralizante de la disputa por las atribuciones, y traerlo bajo la protección directa del Presidente. El nuevo lugar que se le daba, donde contaría con el respaldo total del Presidente, lo pondría al abrigo de las luchas entre secretarios y le permitiría llevar a cabo sus funciones, por primera vez en la historia de este tipo de intentos, satisfactoriamente. Además, el momento en que esto ocurría —posterior a la devaluación del peso— hacía de su creación una herramienta adicional en el manejo equilibrado del gasto público. Durante su segundo informe de gobierno, Adolfo Ruiz Cortines anunció que se llevaba a la Presidencia de la República el nuevo organismo:

Hemos de equilibrar el presupuesto en los futuros ejercicios y evitar que las institi

tuciones descentralizadas y empresas del gobierno incurran en deficientes /déficits/. Expresión concreta de esa decisión fue la reorganización de la Comisión de Inversiones, órgano encargado, bajo la dirección personal del Titular del Poder Ejecutivo, de buscar la mejor coordinación entre las inversiones públicas para ordenarlas teniendo en cuenta un criterio jerárquico /.../ Será norma invariable que ninguna obra nueva de importancia se ejecute si no cuenta con la opinión de la Comisión de Inversiones y la aprobación del Presidente de la República³³.

El "Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República" fue dado el día 7 de septiembre de 1954. La nueva Comisión estaría integrada por un director --puesto ocupado por Raúl Salinas Lozano-- y cuatro miembros, designados por el Presidente, quienes contaban con personal técnico y de apoyo. Esta Comisión, encargada de coordinar y jerarquizar las inversiones públicas en el marco de un programa, obtenía su fuerza principalmente de los artículos quinto y sexto del citado acuerdo, que disponían que todas las inversiones de las Secretarías, departamentos administrativos, organismos descentralizados y empresas de participación estatal tendrían que recibir un dictamen de la propia Comisión y la aprobación respectiva del Presidente para poder ser ejecutadas, y que la Secretaría de Hacienda no autorizaría las erogaciones correspondientes a tales inversiones si las solicitudes de autorización no iban acompañadas de la opinión de la Comisión de Inversiones³⁴.

La Comisión de Inversiones elaboró el programa de inversiones del sexenio, y cada año formulaba un programa de inversiones públicas para el ejercicio respectivo. Además, hacía estudios económicos encaminados a sugerir los cambios en la orientación de la inversión que le parecían convenientes. Sus funciones, necesariamente, la llevaban a intervenir en el proceso presupuestario y a relacionarse por ello con las secretarías de Hacienda y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Esta intervención, por supuesto, afectaba sólo las partidas de inversión y no las de gasto corriente, y se realizaba a lo largo tanto de la fase de preparación como de la de ejecución. Tal intervención se daba como consecuencia necesaria de la elaboración de los programas anuales de inversión.

Para hacer estos programas, la Comisión solicitaba a las dependencias y entidades que le enviaran sus proyectos de inversión. La Comisión entonces los estudiaba y jerarquizaba. Independientemente, la Secretaría de Hacienda comunicaba a la Comisión los recursos presupuestales disponibles para inversión —cabe señalar que también las entidades que no recibían fondos presupuestales debían informar a la Comisión de sus proyectos y del origen del dinero para financiarlos. Con esa información, la Comisión distribuía los recursos entre los proyectos según su jerarquía y formulaba un programa preliminar para el conjunto del sector público. Las autoridades hacendarias y monetarias daban su opinión sobre el programa; entonces éste era revisado por la Comisión antes de someterlo al juicio del Presidente. Este hacía observaciones que se traducían en los ajustes finales al programa. La Comisión comunicaba a continuación a cada dependencia y entidad cuáles programas y en qué condiciones les habían sido aprobados, y a la Secretaría de Hacienda los montos específicos de fondos federales que debían asignarse

a cada proyecto, así como las autorizaciones para solicitar créditos que fueran necesarias. El control del programa lo llevaban Hacienda y Bienes Nacionales; la primera por medio de la Dirección General de Egresos, que giraba las respectivas órdenes de pago sólo a los proyectos autorizados, y la segunda, que daba luz verde a los trámites de adquisiciones o de obras sólo a tales proyectos³⁵.

En el párrafo anterior señalamos el aspecto formal del funcionamiento de la Comisión de Inversiones y de sus nexos con el resto de las dependencias y entidades de la administración. Pero la imagen no estaría completa si dejáramos de lado los matices informales de sus actividades, que tuvieron un peso determinante para que alcanzara buenos resultados en sus labores. El primero de estos es que la Comisión estaba cerca del Presidente incluso físicamente: su ubicación en Los Pinos permitía a su Director, Raúl Salinas Lozano, acordar frecuentemente con Adolfo Ruiz Cortines. Igualmente, acompañaba al primer mandatario a sus giras por el interior de la República.

El hecho de que yo estuviera en Los Pinos, de que tuviera acuerdo casi diario con el Señor Presidente, y al final del último año, diario, hacía que se tuviera un respeto político, sin estar inmersos en las cuestiones políticas.³⁶

En el mismo orden de cosas, debe señalarse que Salinas Lozano, antes de ser nombrado Director de la Comisión, ocupaba en la Secretaría de Hacienda el cargo de Director de Estudios Hacendarios. Este hecho es importante, pues explica la buena relación que tuvo, ya como Director de Inversiones, con el secretario de Hacienda Antonio Carrillo Flores, lo que facilitó la coordinación entre Hacienda y la Comisión de Inver-

siones.

Un aspecto informal que tuvo también una considerable importancia era que la Comisión de Inversiones mantenía un contacto frecuente con los principales funcionarios de las dependencias inversoras. Mediante este recurso, se lograba aclarar muchas veces la jerarquía de las inversiones mediante la negociación directa, para evitar que esa ordenación de los proyectos fuera percibida como una imposición de la Comisión a las Secretarías. Adicionalmente, los proyectos necesarios que no contaban con fondos podían ser promovidos por la Comisión ante la Secretaría de Hacienda, gracias a los buenos términos en que se encontraban.

Debe aclararse, sin embargo, que el éxito de la Comisión de Inversiones se circunscribió al manejo de las inversiones que realizaba el Gobierno Federal, y que no puede decirse que lo tuvo en el caso de las inversiones de las paraestatales.

La Comisión tenía también que dar su opinión o aprobar la inversión de las empresas públicas; pero nunca pudimos entrar muy fuertemente, o ni siquiera en alguna forma, a la inversión de la empresa pública. Fue una resistencia que no se logró vencer. Pemex, CFE —que entonces era relativamente pequeña, pero ya contaba— Ferrocarriles, Seguro Social, eran entidades que, como tenían acuerdo directo con el Señor Presidente, tenían su propia forma de hacer las cosas. Y la verdad, debo de confesarlo, nosotros, así como tuvimos bastante éxito en el control y manejo de la inversión pública federal,

tuvimos muy leve, por decir casi nula, penetración en la inversión de la empresa pública. Como ella generaba sus propios ingresos, generaba sus propias inversiones con sus ingresos.³⁷

Si bien la Comisión se enfrentó en un principio con el problema de que el 80% de los recursos disponibles para invertir estaban comprometidos de antemano para obras en proceso³⁸, su funcionamiento fue satisfactorio gracias a la posición privilegiada que tenía por su cercanía al Presidente Ruiz Cortines y al hecho consecuente de encontrarse relativamente aislada de las pugnas políticas dentro del gabinete. Este éxito le fue implícitamente reconocido por el subsecretario de Crédito y del Presupuesto, Rafael Mancera Ortiz, quien pensaba que si la planeación debía darse en México —ya que era necesaria para guiar el desarrollo—, dado que debería abordar puntos tan cruciales como la política de inversión, de crédito, fiscal y comercial, lo mejor era que la coordinara un organismo del tipo de la Comisión de Inversiones:

Debido a que la planeación económica se relaciona con las funciones de varios ministerios y está conectada con los intereses primarios del país, la dependencia que tenga a su cargo esta tarea debería estar constituida como un servicio especializado de consulta para el Jefe del Poder Ejecutivo /.../ Tanto para proteger su papel como departamento especializado o de asesor del Ejecutivo, como para conservar sus recursos para la planeación, la dependencia que la realice no debería encargarse de los aspectos

tos de operación, ya sea en el campo de la promoción industrial o administración, o en la esfera reguladora que se ocupa de la moneda, crédito, importaciones o similares /.../39

Estos párrafos indican cierto reconocimiento implícito a la solución encontrada. Pero además, muestran lo que será desde entonces la actitud de la Secretaría de Hacienda respecto a la planeación: planeación, tal vez; secretaría de estado con atribuciones planificadoras, no.

No es extraño que la única función administrativa de importancia no enlistada en la cita como afectada por las tareas de planeación fuera la presupuestaria. Era claro que la planificación afectaría notablemente, al vincularla, a la presupuestación. Por eso la omisión es significativa, así como el deseo de que si alguien tenía que planificar, no fuera otra secretaría de Estado, porque ello resultaría en conflicto. La Comisión de Inversiones, por su carácter asesor y su ubicación junto al Presidente, era influyente, pero no competía con la Secretaría de Hacienda. Se integraba al proceso presupuestario por fuera, como un añadido y no como una precondition, por lo que las posibilidades de fricciones eran reducidas en ese frente. Esa es la clave de que su éxito fuera mayor al de sus predecesoras. Pero el concepto de planeación ya comenzaba a abrirse paso en los medios políticos y administrativos de México, por lo cual este problema no podría ser soslayado en el futuro.

Recapitulando brevemente, podemos decir que la cuestión del desarrollo, que se presentó como la búsqueda de la industrialización, requería del Estado una presencia activa pero al mismo tiempo restringida en el proceso de crecimiento económico. Se necesitaba apoyar a la industria mediante sacrificios fiscales que impedían el crecimiento del aparato público, cuyo tamaño no impuso necesidades de cambio en el proceso

presupuestario. Pero un segundo aspecto de la función del Estado, su papel en la acumulación de capital fijo en infraestructura e industrias básicas, hacía inevitable dar atención a la cuestión administrativa, que se planteaba como la necesidad de coordinación de los agentes que eran responsables de esa labor de acumulación. La primera respuesta a esta cuestión es la inclusión del gasto de inversión en el presupuesto; de inmediato viene la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Paraestatal y su resultado, la Comisión Nacional de Inversiones de 1948. Esta segunda respuesta fracasó por el escaso apoyo político con que la Comisión contó para enfrentar a las empresas públicas que debía controlar, las que se rebelaron contra esa tutela. Se ideó una segunda respuesta, el Comité de Inversiones de 1953, que también fracasó, esta vez por estar colocado en medio de las tensiones políticas que se presentan siempre en las "zonas grises" de las atribuciones entre Secretarías, en este caso la de Hacienda y la de Economía. Fue la tercera entidad la que tuvo éxito; la Comisión de Inversiones de la Presidencia pudo funcionar gracia al apoyo presidencial y a su posición marginal respecto a las pugnas entre Secretarías. Con este cambio, el proceso presupuestario se complicaba en el caso de los gastos de inversión, pero la Secretaría de Hacienda mantenía su posición predominante en el campo de los egresos públicos.

En varios momentos de este período parece existir una acción racional del gobierno, en la que se crea un órgano para desempeñar una función que se vuelve necesaria realizar. Esto parece coincidir con las afirmaciones de los teóricos de la reforma administrativa. Con todo, se debe añadir un matiz a esta observación. En el caso exitoso de la Comisión de Inversiones de la Presidencia, ella surge para asumir las tareas de otro órgano que mostraba varias fallas, y sus buenos re-

sultados se debieron al menos tanto a su adecuada concepción política como a su buena operación administrativa. Por otra parte, podría decirse que la devaluación de 1954 actuó como una "crisis" externa a la administración que produjo un cambio en ella, la creación de la citada Comisión, lo que apoyaría la propuesta de Michel Crozier. Con todo, hay en el período que abarca este capítulo otros cambios que se producen sin que medie una crisis: la inclusión de las inversiones en el presupuesto, la promulgación de la Ley para el control de los organismos y empresas, la consecuente creación de la primera Comisión Nacional de Inversiones, y la formación del Comité de Inversiones de 1953. En estos casos, observamos más bien un proceso de prueba y error en el que el Estado busca dar respuesta a los problemas que le plantean las cuestiones administrativa y del desarrollo. La Comisión de Inversiones de 1954 es la última fase de ese proceso, que fue precipitado por la devaluación de 1954, que llevaría a la reafirmación de la moderación, combinada con el papel de creador de infraestructura, como rasgos fundamentales de la posición del Estado frente a la cuestión del desarrollo, que de esta manera transitaba hacia la nueva etapa del desarrollo estabilizador.

Notas.

¹ El énfasis en el empresario nacional, puede en parte deberse al hecho de que Alemán, al diseñar su programa como candidato a la presidencia, buscó diferenciarse de su rival Ezequiel Padilla, Secretario de Relaciones Exteriores hasta 1945, quien proponía una industrialización con puertas abiertas al capital extranjero. V. L. Medina, Civilismo y modernización del autoritarismo (Historia de la Revolución Mexicana, t. 20), México D.F., El Colegio de México, 1979, p. 56

² C. Reynolds, La economía mexicana: su estructura y crecimiento ..., op. cit., p. 223 P. García Alba y J. Serra dicen, por su parte, que "El proceso industrialización de México fue llevado a efecto básicamente por las medidas de política económica adoptadas por el gobierno". Ver su Causas y efectos de la crisis económica en México, México D.F., El Colegio de México, 1984, p. 204

³ C. Reynolds, op. cit., p. 250

⁴ L. Solís, La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, México D.F., Siglo XXI, 1983, p. 171

⁵ Compárese la estimación de L. Solís en La realidad económica..., op. cit., pp. 171 y 196, que sugiere que el sector con mayor pérdida es el agropecuario, sobre todo en los años 50, contra el cuadro de la página 54 de Nafinsa, 50 años de revolución..., op. cit., que indica que la producción que disminuye es la del sector servicios.

⁶ También aquí las estimaciones varían, pero las tendencias generales, aparecen claras. Compárese los los cálculos de C. Reynolds, La economía mexicana..., op. cit., p. 247 y L. Solís, "Hacia un análisis general...", op. cit., p. 75

⁷ C. Reynolds, op. cit., pp. 325-326

⁸ R. Anguiano Equihua, Las finanzas del sector público en México, México D.F., UNAM, 1968, pp. 70-71, indica con base en cálculos distintos de los de la fuente de Reynolds, que el gasto público creció, entre 1950 y 1960, como parte del PIB. Según él, pasó de un 10.9% a un 14.4%; dentro del sector público, un factor dinámico fue el gobierno federal cuyo gasto representaba el 6.9% del PIB en 1950 y el 7.9% en 1960, en tanto los gastos de estados y municipios se mantenían estancados. Los gastos de la administración paraestatal federal crecieron más que los de ningún otro sector: 1.6% y 4.1% en los años referidos. Sus datos sin embargo, pierden el efecto de la fluctuación en los valores de gasto público y sus componentes. En todo caso, sus sugerencias apoyan las ideas que se desarrollan en este capítulo y el siguiente.

⁹ A. Gómez Oliver, Política monetaria y fiscal de México: la experiencia de la posguerra, (fotocopia del original), 1978, pp. 63-64

¹⁰ J. Himes, "La formación de capital en México", en L. Solís, comp., La economía mexicana: II política y desarrollo, México D.F., FCE, 1973, p. 183

¹¹ Diario Oficial, México, de diciembre de 1946

¹² Diario Oficial, México, de enero de 1947. Es el único caso en que un presidente ha buscado manejar, sin intermediación del Congreso, las atribuciones de las diversas dependencias del Ejecutivo.

¹³ México. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Directorio del Gobierno Federal, México, años 1948, 1949, 1950.

¹⁴ Diario Oficial, México, 16 de enero de 1948

¹⁵ J. W. Wilkie, op. cit., p. 180

16 C. Reynolds, op. cit., p. 329. Apunta Reynolds que de una proporción de gasto corriente a gasto de capital de 75/25 en 1940 y una de 68/32 para 1941-1945, se pasa a otra de 64/36 en 1946-1950 y de 54/46 en 1951-1955. V. su cuadro VII:7, p. 330

17 R. Beteta, op. cit., p. 86

18 De hecho, es en el sexenio de Alemán cuando se acuña el término "charrismo", a partir de la paradigmática ascensión del "charro" Díaz de León a la dirigencia del sindicato ferrocarrilero con el apoyo del gobierno. Luis Medina, op. cit., pp. 151-175

19 La genealogía de las funciones de esta secretaría arranca en la SHCP, de la que hereda varias de ellas. Ver al respecto, y para examinar su estructura interna, R. Chellet Osante, Organización administrativa y política de la República mexicana, México D.F., Academia de Capacitación de la SHCP, 1955, p. 88

20 "Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", en Revista de Administración Pública, México, n. 59-60, julio-diciembre de 1984, pp. 141-142

21 Diario Oficial, México, 31 de diciembre de 1947

22 "Decreto que crea la Comisión Nacional de Inversiones como el órgano encargado del control, vigilancia y coordinación que menciona la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", (D.O. 31-I-1948) en Revista de Administración Pública, México, n. 59-60, julio-diciembre de 1984, pp. 197-200

23 R. Beteta, op. cit., pp. 188-189

- 24 R. Salinas Lozano, "Comisión de Inversiones", en Revista de Administración Pública, México, n. 5, enero-marzo de 1957, pp. 7-9
- 25 O. Pellicer de Brody, "Las modalidades ruizcortinistas para mantener la estabilidad política", en O. Pellicer y J. L. Reyna, El afianzamiento de la estabilidad política, México D.F., El Colegio de México (Historia de la Revolución Mexicana, v. 22), pp. 17-20
- 26 R. Gómez, "Estabilidad y desarrollo: el caso de México", en L. Solís, La economía mexicana: II política y desarrollo, México D.F., FCE, p. 124
- 27 R. Chellet Osante, op. cit., pp. 90-97
- 28 Los informes pueden encontrarse en H. Cámara de Diputados, Los presidentes..., op. cit., tomo IV
- 29 R. Mancera Ortiz, "El presupuesto como estabilizador del desarrollo económico", en El Trimestre Económico, v. XX, n. 4, octubre-diciembre de 1953, p. 597. Mancera afirma que el del 9 de junio es un decreto, en tanto R. Salinas, op. cit., p. 9, afirma, correctamente, que se trata de un acuerdo.
- 30 R. Carrillo Arronte, "Las experiencias de planificación en México", en Línea, México, n. 16, julio-agosto de 1975, p. 69
- 31 "El Sr. Adolfo Ruiz Cortines, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias el 1º de septiembre de 1953", en H. Cámara de Diputados, op. cit., tomo IV, p. 786
- 32 Entrevista personal del Senador Raúl Salinas Lozano con el autor.

33 "El Sr. Adolfo Ruiz Cortines, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias el 1º de septiembre de 1954", en H. Cámara de Diputados, op. cit., tomo IV, p. 820

34 "Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República", en El Trimestre Económico, México, v. XXI, n. 4, octubre-diciembre de 1954, pp. 528-529

35 R. Salinas Lozano, op. cit., pp. 12-13 y Subsecretaría de Planeación del Desarrollo de la SPP, "Reflexiones sobre planeación en México, 1917-1985", en Antología de la planeación en México, México, SPP/FCE, 1985, p. 45

36 Entrevista personal del Senador Salinas Lozano con el autor

37 V. nota anterior

38 G. Romero Kolbeck, "La inversión del sector público", en México, 50 años de revolución, México D.F., FCE, 1963, p. 113

39 R. Mancera Ortiz, "La administración pública en los planes de desarrollo económico", en Revista de Administración Pública, México, n. 1, enero-marzo de 1956, p. 13

IV La era del Triángulo de la
Eficiencia (Primera parte)

1

El período que cubre el capítulo anterior, en su mayoría —1946 a 1955, aproximadamente—, pertenece a la etapa de nuestro desarrollo conocida como el "crecimiento inflacionario". Esta etapa se caracterizó por el alto crecimiento de la agricultura y de las exportaciones agrícolas, que después se estancarían —al comenzar la nueva etapa de "desarrollo estabilizador"— lo que, con el tiempo, nos convertiría en importadores netos de productos agrícolas. El dinamismo externo de la agricultura durante los años de inflación permitió al país embarcarse en la empresa de industrializarse sustituyendo importaciones. La industria, que creció considerablemente durante esos años, seguiría haciéndolo durante el siguiente período de estabilidad¹.

Quizá la diferencia central entre los rasgos que presentaron ambos periodos, en cuanto a sus manifestaciones macroeconómicas, pueda explicarse por las diferentes líneas que en cada uno adoptaron las políticas monetaria y fiscal. En el primero se hizo un financiamiento inflacionario, mediante una política monetaria expansiva, del déficit fiscal, lo que no ocurriría en el segundo, durante el cual el papel motor de la moderada expansión monetaria lo tomaría el ahorro, tanto interno como externo. Con todo, hemos visto que el origen de los déficit del primer período fue la inversión pública, que produjo una derrama de beneficios al ser generadora de nueva infraestructura y de oferta de insumos estratégicos. Pero la inflación bajó, en el segundo período, no sólo por

cambios en el uso de los instrumentos de política. También lo hizo debido al desplazamiento de la función de oferta de la economía gestado durante los años de inflación y por un aumento en la propensión a ahorrar². Eso permitiría los años de estabilidad.

El desarrollo estabilizador, iniciado a fines de los años cincuenta, fue el resultado de una concepción de la economía que estimulaba el crecimiento del sector privado bajo el liderazgo de la industria, y que asignaba sólo un papel moderado al sector público. La baja inflación (alrededor de 4% anual en promedio), el alto crecimiento económico (6% anual promedio) y el mantenimiento del equilibrio externo entendido como la conservación de un tipo de cambio fijo fueron los objetivos y los resultados también de esta etapa, que, evaluada en sus propios términos, aparece como un período de éxito económico, por lo que sería conocida como "el milagro mexicano". Hay que agregar, con todo, que este fue un período que tuvo a su favor la ausencia de efectos desestabilizadores provocados por acontecimientos externos extraordinarios como los que en el pasado —2a. Guerra Mundial, Guerra de Corea— habían afectado y desestabilizado el sistema monetario y económico en general, y la presencia simultánea de capitales externos disponibles para cubrir los déficits en cuenta corriente que la sustitución de importaciones tenía en su naturaleza provocar³.

Durante el desarrollo estabilizador, la industria recibiría recursos del resto de los sectores de la economía por distintas vías. La política de control selectivo del crédito, manejada por el Banco de México, canalizó a la industria fondos mayores de los que el propio sector generaba; esos recursos provenían de los sectores agropecuario y de servicios, principalmente de este último⁴. Además la agricultura, cuando ya no pudo proporcionar divisas, mantuvo algunos de sus efectos favorables

a la industria: una transferencia de recursos vía precios relativos, y una expulsión de población migrante que al sumarse al "pool" de desempleados urbanos ejercía una presión contra el aumento de los salarios industriales. El primero de esos efectos, junto con la reducción en las inversiones en el campo --sobre todo las públicas-- explican en parte el decaimiento agrícola. Si bien el gobierno extraía sus impuestos en menor cuantía de este sector que de los otros dos y de los consumidores, eso no alcanzó a compensar su sangría de recursos por los otros frentes mencionados.

La industrialización continuó recibiendo los mayores apoyos oficiales durante el desarrollo estabilizador. El sistema de permisos de importación se mantuvo vigente y aún se expandió; ya hemos hablado de la política de crédito dirigido selectivamente; se usó de forma importante el crédito exterior, con la intermediación de Nafinsa, para impulsar tanto a las industrias del Gobierno como a las privadas; mediante la infraestructura de apoyo a la industria que creaba la inversión pública; numerosas exenciones fiscales --en el Impuesto sobre la renta y el Impuesto general de importaciones-- favorecían a las industrias "nuevas y necesarias"; el uso de la célebre "Regla 14" de la Tarifa de Importaciones, que favorecía a los compradores de maquinaria y equipo en el exterior⁵. Como resultado de estos estímulos y del propio dinamismo de la demanda de manufacturas, altamente elástica con respecto al ingreso, las manufacturas crecieron a un ritmo superior al del producto interno bruto durante el desarrollo estabilizador, al igual que los sectores básicos vinculados a la industria (construcción, petróleo, electricidad). Mientras tanto, el sector servicios mantenía su participación en el producto, y las actividades primarias reducían la suya. En la expansión industrial el sector rezagado fue el de las industrias de consumo tradicionales, en

tanto que los bienes intermedios eran una porción de considerable importancia. Lo que ocurría es que se vivía una fase nueva del proceso de industrialización. La sustitución "genuina" de importaciones se había dado precisamente en aquellos sectores tradicionales; la siguiente fase se basaba en el desarrollo de nuevas líneas de producción, principalmente las de bienes de consumo duradero. Este giro, estimulado por la desigual distribución del ingreso, fue una de las principales causas del sostenido déficit comercial de la industria con el exterior, pues tales líneas tienen un alto contenido importado⁶.

Dentro de este esquema de crecimiento, el papel del gobierno se puede sintetizar en una palabra: disciplina. La política fiscal seguida durante esos años procuraba que el déficit del gobierno no creciera, aunque se mantuvo presente. Se pretendía mantener quieta la política de ingresos, y los precios oficiales representaban un subsidio a los productores privados usuarios de los bienes y servicios públicos⁷. Este límite al gasto fue respetado por las autoridades, preocupadas por no causar "expansiones excesivas de la demanda agregada"⁸. De esa manera, el gasto público se mantuvo, como muestra el cuadro IV-1, a niveles de alrededor del 13% del PIB, muy inferiores a los que prevalecían en la época en otros países, Brasil por ejemplo, como coincidían en apuntar casi todos los economistas que abordaron el tema. De hecho, uno de ellos, Clark Reynolds, que escribe su conocido libro a finales de este período, tras reseñar la trayectoria del gasto público concluye lo siguiente:

Las tendencias recientes ... sugieren que el mecanismo de mercado y las decisiones privadas son más importantes que nunca en la asignación de bienes y servicios en México⁹.

Cuadro IV - 1

Gasto y déficit públicos
(millones de pesos corrientes y %)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	PIB	Gasto del sector público	Gasto federal sin e.p.	Déficit del GP sin e.p.	Déficit sector público	2/1	3/1	4/1	5/1
1959	134222	-	14157.742	-771	-	-	10.5	0.6	-
1960	150511	-	20150.33	-1286	-	-	13.4	0.9	-
1961	163265	-	20362.04	-1138	-	-	12.5	0.7	-
1962	176030	-	20219.156	-715	-	-	11.5	0.4	-
1963	195983	-	20294.906	-2448	-	-	10.4	1.2	-
1964	231370	-	28285.59	-1756	-	-	12.2	0.8	-
1965	252028	64020	36715.603	-2117	-7063	25.4	14.6	0.8	2.8
1966	280090	66054	32495.967	-220	-7310	23.6	11.6	0.1	2.6
1967	306317	79452	40852.939	-2309	-7475	25.9	13.3	0.8	2.4
1968	339145	83422	41124.294	1769	-9356	24.6	12.1	0.5	2.8
1969	374900	98001	49816.139	-956	-9851	26.1	13.1	0.3	2.6
1970	418700	109261	52679.003	-569	-6885	24.6	12.6	0.1	1.6

Fuente: Columnas 1 y 3 de, J. W. Wilkie, op. cit., pp. 56 y 519; columnas 2 y 5, P. García Alba y J. Serra - Puche, op. cit., pp. 30 y 39 columna 3, Nafinsa, La economía mexicana..., op. cit., pp. 257-258. Para los años de 1969 y 1970, columna 4, se utilizó además el Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1970-1971, México, D.F., Dirección General de Estadística, 1973, pp. 700 y 701

Nota: Las cifras agregadas del sector público federal no pudieron encontrarse para los años previos a 1965, pues no es sino hasta entonces que se comienzan a recoger.

El gobierno se retraía para dejar el campo a la iniciativa privada. Con todo, como ya hemos señalado, había déficit en las cuentas del gobierno, moderados como muestra el cuadro IV-1. En este sentido, la búsqueda de estabilidad se hizo especialmente patente en dos ejercicios fiscales, el de 1966 y el de 1970, cuando el gobierno redujo su gasto real después de dos años con déficit amplios. Este control del déficit, aunado al mayor desarrollo de los circuitos financieros, permitió que la política monetaria se viera liberada de la obligación de cubrir las carencias fiscales con expansiones de la base monetaria. Pero a este resultado contribuyó un importante factor adicional: el gobierno comenzó a recurrir al crédito externo para cubrir parte de sus faltantes. Esta política de contención tuvo naturalmente, algunas consecuencias negativas; García Alba y Serra Puche afirman que la "preocupación por la estabilidad condujo al gobierno a restringir las políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de los pobres"¹⁰, y otros autores como F. Rosenzweig consideran que el gobierno mostraba una debilidad que era responsable de la decadencia agropecuaria y que podría también "afectar dañosamente a las perspectivas de una más intensa industrialización /.../"¹¹

El señalamiento de García Alba y Serra-Puche parece ajustarse en alguna medida a lo que muestra el cuadro IV-2. Como se observa, la participación del gasto social siguió siendo la menos importante. El gasto dedicado al desarrollo económico dentro del total del gobierno federal, sin incluir a las paraestatales, fue el mayor, si bien su tamaño relativo no alcanzó las alturas que tuvo en el desarrollo con inflación. En buena parte, ello se debe tanto a los intentos por elevar un poco el gasto social que emprendió López Mateos y continuó Díaz Ordez, como el aumento en los gastos de tipo administrativo, entre los que se incluye

Cuadro IV - 2

Gasto federal presupuestal por destino (%)

	Económico	Social	Administrativo
1959	44.8	17.4	37.8
1960	42.1	16.8	41.5
1961	31.8	18.7	49.5
1962	35.1	20.9	44.0
1963	41.3	22.6	36.1
1964	39.4	21.1	39.5
1965	42.5	18.2	39.3
1966	40.7	22.4	36.9
1967	37.6	20.3	42.1
1968	40.4	21.6	38.0
1969	42.3	21.3	36.4
1970	40.1	22.0	37.9

Fuente: J. W. Wilkie, op. cit., pp. 124 y 354-355

el pago de la deuda pública, que durante los años del Presidente López Mateos crecieron considerablemente por su deseo de mejorar la imagen internacional de México¹². Pasado este empeño, es posible notar un repunte de los gastos económicos en el sexenio de Díaz Ordaz.

Por lo que toca a la inversión pública, esta se mantuvo a niveles importantes durante este período, al igual que la participación en la economía de las entidades paraestatales. Cabe mencionar que hasta 1962, el gasto corriente creció más que el de capital; pero en ese gasto era un renglón importante, como ya lo hemos comentado antes, el de las transferencias destinadas a apoyar a las empresas públicas¹³. Después de esa fecha, crecería más el gasto de inversión, a un 10% anual en promedio¹⁴. Ese cambio de énfasis se aprecia en el cuadro IV-3, que muestra una relación de inversión a PIB que crece al pasar la segunda mitad del sexenio de López Mateos para alcanzar niveles de más del 7% del producto. Este movimiento se apoyó en la mayor disponibilidad de crédito interno y en la contratación de deuda externa por las paraestatales, muchas veces vía Nafinsa.

Como podemos ver, la cuestión del desarrollo se presenta en esta etapa de una manera muy parecida a la forma en que lo hizo en la anterior. La necesidad de buscar el crecimiento de la economía bajo el liderazgo industrial exige que el Estado siga una política de regulación favorable a la industria y que tenga una participación directa restringida, para no desviar hacia sí parte de los recursos en los que se apoya el proceso de industrialización, pero manteniendo su papel como creador de condiciones propicias a la industria mediante la formación de infraestructura y la provisión barata de bienes básicos. El acento en la estabilidad no hace sino reforzar estas decisiones. Si al final del período que exploramos en el capítulo anterior se contaba ya con

Cuadro IV - 3

Inversión pública
(millones de pesos corrientes y %)

	1 IBF del Sector Público Nal.	2 IPF	3 1/PIB	4 2/PIB	5 1/IBF total
1959	6873	6532	5.1	4.9	32.4
1960	8768	8376	5.8	5.6	34.4
1961	10787	10372	6.6	6.4	42.1
1962	11339	10824	6.4	6.1	41.9
1963	14353	13821	7.3	7.1	44.1
1964	17468	17436	7.5	7.5	43.3
1965	16974	13049	6.7	5.2	38.4
1966	21386	15475	7.6	5.5	42.4
1967	22785	21057	7.4	6.9	38.2
1968	25359	23314	7.4	6.9	38.6
1969	28588	26339	7.6	7.0	39.4
1970	31270	29205	7.5	7.0	38.6

Fuentes: México, Dirección de Inversiones Públicas, op. cit., p. 19. Nafinsa, La economía..., 1970 Op. cit., pp. 23-26 y 34-35, y la edición de 1981, p. 324

Nota: En la columna 2, la cifra de 1964 es de inversión autorizada, no realizada; no se puede saber si las de esa fecha en adelante lo son, pues su fuente, la edición 1981 de Nafinsa, op. cit., no lo señala siquiera para la de 1964

un aparato administrativo presupuestario que cumplía las funciones que la cuestión del desarrollo le planteaba, todo indicaría que esa estructura tendría fuertes posibilidades de seguir activa. Es decir, la cuestión del desarrollo no plantea nuevas exigencias que puedan explicar los importantes cambios que se introducirían en la administración pública a la llegada de Adolfo López Mateos a la Presidencia de la República. La explicación reside en que la cuestión administrativa tenía ya una dinámica propia, adquirida a partir del proceso de construcción del mecanismo de orientación de las inversiones que culminó en la creación de la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República.

En la parte final del capítulo anterior citamos al subsecretario Mancera Ortiz a propósito de su observación acerca de los mecanismos administrativos idóneos para la planeación en México. El mismo Mancera escribió, anticipándose a lo que pronto constituiría un alud de propuestas concernientes a la administración presupuestaria, que en México sería deseable la implantación del "presupuesto de acción" o por programas, pues éste reflejaría fielmente el programa de política del gobierno. Sin embargo, reconocía que no existían en el país las condiciones para adoptarlo: "aún está lejano el día en que puede implantarse de un modo general", concluyó en 1956¹⁵. El grueso de las discusiones sobre los problemas administrativos y sus posibles soluciones se dio durante la campaña electoral del candidato a la presidencia Adolfo López Mateos, desde foros como la Revista de Administración Pública, creada apenas en 1956, y cuya aparición puede considerarse un síntoma de que la cuestión administrativa comenzaba a ser reconocida como un tema en sí mismo, al menos entre algunos grupos de funcionarios y académicos¹⁶.

Durante la campaña de López Mateos aparecieron diversos artículos

que abordaban el problema que condensa la cuestión administrativa —la coordinación— en el área de nuestro interés, la presupuestaria. Un observador escribía que la acción pública había carecido hasta entonces de orden y previsión, lo que, justificable en el pasado, sería inexcusable en el futuro. La improvisación y el personalismo eran características de la actividad administrativa que deberían erradicarse; hacía falta establecer "sistemas de tónica institucional que hagan posible la interrelación de los esfuerzos de las diferentes oficinas gubernamentales (...)"¹⁷. Hacía falta la planeación.

Había propuestas mucho más concretas para introducir reformas a la administración. Alfredo Navarrete argumentaba en favor de un presupuesto consolidado del sector público que abarcara tanto a las dependencias del sector central como a las entidades del paraestatal —esta propuesta se tornaría en hechos sólo hasta el siguiente sexenio. Pero no paraba ahí:

Incluir a todo el sector público y añadir, a la información que rindan sobre inversión, la de gastos corrientes, no es inalcanzable. Quedaría, desde luego el problema de ubicar la unidad encargada de esta tarea dentro de la Secretaría de Hacienda o dentro de la propia Oficina de la Presidencia de la República¹⁸.

Desde luego, ese era el problema. No es una cuestión que pueda resolverse en términos solamente de racionalidad instrumental la de la ubicación administrativa de una atribución, sobre todo si es tan importante. Se trata también de una cuestión de poder, lo que llevaría a Hacienda a defender siempre su "derecho" y su idoneidad para manejar los egresos públicos. Con todo, eso no inhibió las definiciones en el terreno de la ubicación de la función. Si las corrientes tradicionales del sector fi-

nanciero mantenían que Hacienda debería conservarlas, aparecía otra corriente, más débil, que pensaba de otra manera. Ernestina Vidal proponía la siguiente reforma a la administración presupuestaria: crear un órgano asesor del Presidente encargado de la planeación, integrado por una "oficina de planeación económica" y otra de "planeación administrativa". La primera retomaría las funciones de la Comisión de Inversiones, y la segunda tendría bajo su mando el presupuesto de gastos corrientes, la administración de personal y la organización de la administración. La autora daba en el centro de la cuestión:

Colocar en el nivel presidencial el presupuesto en sus aspectos de formulación, asignación y control de la ejecución es una idea que cumple con las disposiciones de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, artículo 20, en el sentido de que ninguna Secretaría tendrá preeminencia sobre las demás¹⁹.

Este tipo de propuestas no se quedaban sólo en las publicaciones. Las más importantes y concretas se realizaron durante y después de la campaña presidencial de Adolfo López Mateos. Puede concluirse que hubo 3 sugerencias para modificar la administración pública y en especial el aparato de manejo del gasto público. La primera de ellas fue la que Gabino Fraga hiciera a petición del propio López Mateos, en aquel entonces ya presidente electo²⁰. En su "Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" Gabino Fraga, presidente del INAP, proponía la creación de un Departamento de Planeación e Inversiones.²¹ Sin perjuicio de las facultades tradicionales de la Secretaría de Hacienda en materia de presupuestos, el nuevo departamento administrativo retomaría las funciones de la Comisión de Inversiones de la Presidencia, y las

adicionaría con las facultades de "formar periódicamente el plan general y los lineamientos de la actuación de la administración pública federal" (artículo 32, fracción I), de controlar a las empresas públicas, de regular las adquisiciones del sector público y de vigilar el uso de subsidios federales y de promover mejoras y reformas a la administración.

La segunda de estas propuestas fue la que hizo Raúl Salinas Lozano, también a instancia del futuro primer mandatario.

Además, debo decirle, también es una cosa personal, que a mí el candidato López Mateos me encargó un trabajo —quién sabe donde estará— sobre cómo debería funcionar la Comisión de Inversiones, en el cual yo coincidía con el licenciado Bustamante. Es decir, que la Comisión de Inversiones debería ampliar su objetivo, ya no nada más a las inversiones, sino también al gasto corriente²².

El tercer proyecto era el del citado Eduardo Bustamante, que iba a ser Secretario del Patrimonio Nacional en el sexenio de López Mateos. Eduardo Bustamante proponía crear una nueva dependencia, que comenzó a ser conocida en los círculos políticos como la Secretaría de Planeación y Presupuesto. Esta nueva secretaría tendría a su cargo la planeación y el control global de las actividades administrativas, no sólo en el terreno de las inversiones, sino en el conjunto del gasto público. Es decir, absorbería a la Comisión de Inversiones y además recibiría las funciones presupuestarias que tradicionalmente había ejercido la Secretaría de Hacienda. Estas ideas, al parecer bien recibidas por López Mateos, enfrentaron la natural oposición de los futuros responsables del sector

financiero. "La fuerza de Ortiz Mena era bastante grande —era una persona muy capaz, indudablemente— y él se opuso a esas ideas de la entrega del presupuesto a otra dependencia que no fuera Hacienda", recuérda Salinas Lozano.²³

Al final de ésta confrontación entre proyectos y defensores del sistema vigente, la nueva dependencia que se creó no tenía siquiera todas las facultades del Departamento de Planeación que proponía Gabino Frega, y tenía sólo algunas atribuciones más que la Comisión de Inversiones.

La nueva secretaría de estado a la que originalmente se pretendía encargar de la planeación y del presupuesto, nació por ello trunca y parchada bajo la denominación, un tanto confusa, de Secretaría de la Presidencia.²⁴

2

La primera iniciativa de ley que Adolfo López Mateos envió al Congreso de la Unión fue la de una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que llegó a la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 1958, fue promulgada por el Ejecutivo el 23 del mismo mes y entró en vigor el primer día de 1959. La nueva Ley de Secretarías tenía como puntos más novedosos la transformación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en Secretaría del Patrimonio Nacional y la creación de la Secretaría de la Presidencia. En la exposición de motivos del proyecto de Ley se argumentaba que esta última dependencia había venido operando, con ese nombre, en la práctica, aunque

no había estado nunca comprendida explícitamente entre las dependencias del ejecutivo, y que la nueva ley subsanaba esa omisión²⁵. Esta afirmación no es exacta, pues, si bien en la práctica el Secretario Particular del Presidente había venido a ser, en sexenios anteriores, un "verdadero ministro sin cartera", esta Secretaría Particular, auxiliada por la Secretaría Privada y por el Estado Mayor, no controlaba a la Comisión de Inversiones. Es cierto que muchas de sus funciones, como las relativas a acuerdos presidenciales, informe y proyectos legislativos en general, pasarán a la nueva dependencia; sin embargo, no se trata, en lo absoluto, de la misma entidad²⁶. Quizá esta declaración en la exposición de motivos buscara evitar que la oposición desatada por la propuesta de Secretaría de Planeación y Presupuesto se desplazara hacia esta versión definitiva de la nueva dependencia, poniendo de relieve sus aspectos de continuidad con las estructuras anteriores de una manera un tanto exagerada.

El artículo 6^o de la nueva ley²⁷ señalaba las atribuciones de la Secretaría de Hacienda, que en general eran las mismas que establecía el reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de 1946. La Secretaría de Hacienda proyectaría los ingresos y egresos de la federación y haría su glosa preventiva; formularía los proyectos de presupuesto de Egresos federal y del Departamento del Distrito Federal, y controlaría y vigilaría su ejercicio. Llevaría las contabilidades correspondientes y fincaría las responsabilidades administrativas que resultaran de sus actividades.

El artículo 7^o de la Ley enumeraba las atribuciones de la nueva Secretaría del Patrimonio Nacional. Esta dependencia heredaba las facultades de Bienes Nacionales tales como intervenir en las adquisiciones de toda clase, intervenir en la aplicación de los subsidios federales,

"intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación" que se efectuaran por cuenta del Gobierno Federal o del DDF, así como vigilar su ejecución, "conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia" (fracción XVI). Pero además, se le daba una atribución adicional de considerable importancia: "controlar y vigilar financiera y administrativamente" a los organismos paraestatales que manejaran recursos naturales y bienes de la nación y a las empresas de que el gobierno fuera accionista" (fracción XII). Esta atribución le era arrancada de hecho a SHCP, pues aunque no figuraba como suya en la Ley de Secretarías de 1946 ni en su reglamento, la primera Ley para el Control de los Organismos y Empresas de 1947 se la había asignado. Se reafirmaba así que el fracaso de la primera Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la SHCP, impediría que la experiencia de un intento de control por parte de Hacienda se pudiera repetir, al menos en esos términos. Debe señalarse que este incremento de las facultades de la nueva Secretaría del Patrimonio se debía a que Eduardo Bustamante, al saber que no se crearía la Secretaría de Planeación y Presupuesto —de la que, por supuesto, él esperaba ser titular— presionó para llevarse el control de las paraestatales a su Secretaría, la del Patrimonio Nacional. Fue algo así como un premio de consolación.²⁸

Las atribuciones de la Secretaría de la Presidencia venían dadas por el artículo 16 de la Ley. De la Secretaría Particular del Presidente recibía facultades como la de estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales y la de registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo (fracción VI). De la Comisión de Inversiones de la Presidencia heredaba sus más importantes atribuciones: re-

cabar la información para "elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente" (fracción II); coordinar los programas de inversión de las dependencias y entidades de la administración (fracción IV) y "planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal" (fracción V). Tenía, además, un matiz nuevo en sus funciones: la promoción del "fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente /.../" (fracción III). Finalmente, hay que señalar que López Mateos, después de haber cedido al diseñar una Secretaría de la Presidencia con menos facultades que las que hubiera deseado, se reservó un amplio margen de maniobra en la última fracción del citado artículo. Las fracciones finales de los artículos relativos a las secretarías de Hacienda, Patrimonio e Industria y Comercio —que sustituía a la antigua Secretaría de Economía— decían: "Las demás /atribuciones/ que le encomienden/atribuyan expresamente las leyes y reglamentos". En cambio, la fracción final del artículo 16 decía: "Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos o que le encomiende el Presidente de la República". El Presidente, sin embargo, recurrió poco a la reserva de poder que esta disposición ofrecía.

Con todo y estar disminuída, la nueva Secretaría llenaba un vacío jurídico —que no operativo— en el campo del control de las inversiones públicas, lo que le daba, junto con su rango, una dimensión política mayor que la que tuvo la Comisión de Inversiones. En opinión de Horacio Castellanos²⁹, esta nueva dependencia permitía prever un más efectivo control de las inversiones de las entidades descentralizadas. Con todo, para él era un organismo carente de facultades políticas, y más cercano a la idea de departamento administrativo que a

la de secretaría de estado. El tiempo y las fricciones con Hacienda demostrarían que no existen las dependencias puramente técnicas, porque las decisiones administrativas entrañan el ejercicio del poder.

Por lo que hace a la normatividad de orden menor necesaria para apoyar el funcionamiento de las dependencias establecidas por la Ley de Secretarías de 1958, el primero de los muchos decretos y acuerdos que en esta etapa habían de dictarse fue el decreto presidencial del día 31 de marzo de 1959. Como hemos señalado, el crecimiento del sector paraestatal había despertado la necesidad de someterlo a algún tipo de control. La fórmula ensayada en la primera Ley para el Control, de 1947, había fracasado por la resistencia de las entidades objeto del control, y en 1958, más de diez años después, se incluyó esta tarea entre las asignadas a la nueva Secretaría del Patrimonio Nacional. El decreto citado daba las bases para el ejercicio de esa atribución. Entre sus considerandos sobresale uno que puede explicar la medida: "Que los recursos usados por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal deben producir un rendimiento económico que el Gobierno Federal pueda emplear para impulsar y financiar el desarrollo económico del país".³⁰ Corrían los tiempos de la política de estabilización, y cuidar los subsidios que recibían las entidades en cuestión era una obligación de sentido común. El decreto creaba una Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, dependiente de la Secretaría del Patrimonio, que realizaría las funciones en la materia encomendadas a la dependencia por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y además, aquellas contenidas en la vieja Ley para el Control de 1947. Era, pues, una versión nueva de la Comisión Nacional de Inversiones, con la importante dife-

rencia de que ahora dependía de otra Secretaría, explícitamente facultada por la Ley de Secretarías para realizar ese control. Se intentaba dotar, en esta ocasión, de mayor fuerza al organismo creado mediante la integración de importantes funcionarios en ella: el secretario de Patrimonio sería su presidente, sus otros tres miembros permanentes serían el Secretario de Hacienda, el Director de Nafinsa y el subsecretario del Patrimonio Nacional —quien actuaría como vicepresidente ejecutivo, es decir, sería el encargado del funcionamiento práctico de la Junta—, y tendría además dieciocho miembros alternos, entre secretarios de Estado, Jefes de Departamento y los directores de PEMEX y del Banco de México. La Junta tendría a su cargo emitir normatividad sobre asuntos financieros y administrativos, y "opinaría" sobre los programas y proyectos de las entidades bajo su vigilancia, además de las funciones de control y auditoría que tomaba de la Ley de 1947. La Junta de Gobierno, previsiblemente, nunca se reunió en el sexenio, por la imposibilidad de poner en torno de una mesa de relativamente baja categoría a personajes de tan alto nivel.³¹

3

Había quedado constituido el aparato administrativo que vendría a ser conocido con el ampuloso nombre de Triángulo de la Eficiencia, no exento de ironía. En este esquema, muy simplificado, puede decirse que la Secretaría de la Presidencia programaba los gastos de capital, la Secretaría de Hacienda los presupuestaba y la del Patrimonio Nacional controlaba su ejercicio. De este sistema quedaba excluido, una vez más, el gasto corriente, en el que tarde o temprano los mismos ejecutores de inversión entraban, pues toda obra debe al final ser operada y mantenida.

Pero sostener los tres lados de este polígono administrativo en un nivel de coordinación y cooperación adecuado sería una tarea ardua y muchas veces infructuosa.

El primer lado del triángulo, la Secretaría de la Presidencia, comenzó sus trabajos con el acuerdo del 30 de junio de 1959³², que pedía a las dependencias y entidades de la administración hacer un programa de inversiones para el sexenio. Considerando que la elaboración de un programa coordinado y jerarquizado de inversiones, que sujetara las inversiones particulares al marco de las políticas económicas generales, era un asunto que afectaba el "interés nacional", el acuerdo ordenaba a cada entidad pública formular su propio programa. El programa general, "coordinado y jerarquizado", sería elaborado por la Secretaría de la Presidencia, y junto con su propuesta de financiamiento, sería sometido a la aprobación del Presidente de la República. Cada año, el Presidente, por medio de la citada dependencia, autorizaría las inversiones públicas y sus respectivos esquemas de financiamiento. Sin esa autorización no se podrían gestionar créditos externos o internos ni hacer uso de fondos presupuestarios, pues la Secretaría de Hacienda sólo tramitaría erogaciones cuando las inversiones y su financiamiento estuvieran autorizados. El acuerdo facultaba además a la Secretaría de la Presidencia para ejercer la función de vigilancia de la inversión pública tanto de las dependencias como de las entidades paraestatales, y la Secretaría de Patrimonio le comunicaría si había inversiones no autorizadas, en ejecución o en proyecto, que realizaran las paraestatales. Este punto crearía duplicidades y fricciones que requerirían medidas de coordinación adicionales.

El acuerdo de junio fue complementado por otro, de noviembre

de 1959³³, que buscaba, según declaraba, lograr un ritmo tal de ejercicio de las partidas de inversión pública a lo largo del año fiscal, que permitiera aprovechar "los meses más favorables para la construcción de obras". Con todo, el acuerdo fija tiempos para la entrega de los programas de inversión y sus modificaciones (31 de agosto) y para la comunicación a Hacienda y a las dependencias interesadas de los programas aprobados por parte de la Secretaría de la Presidencia (15 de noviembre), que hacen pensar en algo más que la intención de aprovechar los meses secos. Aparentemente, debe haber habido rezagos en ambos procesos, producto de la resistencia de algunos, de la inexperiencia de la mayoría en estas tareas y de una insuficiente coordinación dentro y fuera del triángulo.

No había pasado mucho tiempo desde que el triángulo comenzara a operar cuando ya se presentaban problemas de coordinación. El acuerdo del día 24 de abril de 1961³⁴ intentaba resolver las confusiones surgidas por el traslape de las funciones de las Secretarías del Patrimonio y de la Presidencia. Los considerandos eran enfáticos: dado que ambas dependencias tenían facultades para vigilar los actos y contratos de obra, así como la inversión de subsidios federales, había que "coordinar esas facultades". La solución era un esquema de intercambio de información donde la vigilancia in situ correspondería a Patrimonio, aunque la Secretaría de la Presidencia podría también, cuando lo creyera conveniente, realizar visitas e inspecciones a las obras y entidades en cuestión. Este arreglo, en realidad sencillo, era una solución aceptable para ambas instituciones, pues respetaba la preeminencia operativa de Patrimonio Nacional y la naturaleza más coordinadora de la Secretaría de la Presidencia.

Poco después, el Presidente López Mateos intentaría que la Secre

taría de la Presidencia tomara en sus manos la cuestión de la planeación integral, y para tal efecto dictó el acuerdo del dos de agosto de 1961³⁵. Este acuerdo recuperaba las inquietudes planificadoras que el Presidente albergara durante su campaña, pues pedía a las dependencias federales elaborar "programas de acción", bajo la coordinación de la Secretaría de la Presidencia. En los considerandos, se decía que "para alcanzar los objetivos nacionales resulta indispensable que los problemas y necesidades del progreso del país se examinen con criterios de planeación integral", y se apelaba a la ya comentada fracción final del artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos. El acuerdo disponía que toda la administración "intensificara sus esfuerzos" en las tareas de "calcular el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y la inversión nacionales /.../", de elaborar planes de desarrollo, y otras más. Para tal efecto, cada dependencia y entidad aportaría a la Secretaría de la Presidencia los programas, proyectos, estudios y demás documentos que aquella les pidiera. Toda la actividad resultante estaría normada, coordinada y vigilada por la Secretaría de la Presidencia. Este acuerdo no parece haber surtido efectos de importancia, por la dificultad de la tarea y por la falta de experiencia de la propia Secretaría de la Presidencia.

Pero nuevos compromisos darían un impulso renovado a los intentos de planeación en México. En 1961, en Punta del Este, Uruguay, los países latinoamericanos y los Estados Unidos acordaron una estrategia —la Alianza para el Progreso— que buscaba acelerar el desarrollo de la región. La Carta de Punta del Este comprometía a sus signatarios, entre ellos México, a elaborar un plan de desarrollo económico³⁶ como precondition para tener acceso a financiamiento de la AID (Agency for International Development). Si bien México se retiró de facto de la Alianza en 1963, por sus características intervencionistas³⁷, es cierto que durante 1962

se trabajó en la elaboración del plan requerido, que sería el Plan de Acción Inmediata 1962-1964. Para lograr este cometido, y ante los insuficientes resultados rendidos por el acuerdo de agosto de 1961, el presidente decidió ensayar una fórmula de coordinación entre Hacienda y la Secretaría de la Presidencia para elaborar el plan de desarrollo.

El 2 demarzo de 1962 apareció en el Diario Oficial³⁸ el acuerdo que creaba una comisión intersecretarial --formada con representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda-- encargada de elaborar planes de desarrollo. El acuerdo hacía referencia al de agosto de 1961, y consideraba que dadas las facultades de "planeación económica y social" de la Secretaría de la Presidencia y aquellas de la Secretaría de Hacienda para "proyectar y calcular los ingresos y egresos federales y formular los proyectos de presupuesto de egresos respectivos /.../", eran ambas dependencias, coordinando sus respectivas funciones, las que mejor podían combinarse para la elaboración del plan. De esta manera se reconocía el punto que señalabamos al final del capítulo III: que la planeación, de darse, tendría que comprometer la presupuestación, y que esa era la razón para que Hacienda se opusiera a la creación de una secretaría con facultades planificadoras. La razón de que los planes en este acuerdo de marzo no se encomendaran directa y exclusivamente a la Secretaría de la Presidencia, como correspondería por sus atribuciones, reside en que esto la hubiera llevado a un conflicto frontal con la Secretaría de Hacienda. Por eso se optó por una fórmula de "coordinación", que habría de resultar, como veremos, de difícil operación.

Sobre la comisión intersecretarial hubo de inmediato varios comentarios, algunos de los cuales veían en ella una posibilidad de mejorar la eficacia del trabajo gubernamental. R. Vernon, por ejemplo, escribió con un optimismo reservado sobre ella.

Tal vez el factor que ofrece alguna esperanza de mejoramiento en la calidad de la inversión del gobierno /.../ es la creación, en 1962, de un grupo interministerial de planeamiento, centrado en la SHCP /.../ Uno tiene derecho a cierto grado de escepticismo /.../ Aun cuando el grupo sea hábil y capaz, uno todavía puede preguntarse si hallarán dentro del gobierno mexicano los medios para imponer sus consejos a los ministerios /.../³⁹

La Comisión formularía de inmediato un plan y calcularía, además, "el monto, de estructura y el financiamiento del gasto y la inversión nacionales necesarios" (artículo tercero del acuerdo del 2 de marzo). Esto, en apariencia, abría las puertas a la intervención de la Secretaría de la Presidencia, si no en el proceso presupuestario propiamente dicho, sí en la definición de sus marcos y condiciones. Este núcleo problemático haría que, una vez elaborado el Plan de Acción Inmediata, de urgente factura, el mecanismo se trabara y dejara de funcionar. Parece evidente que después de que el compromiso con el Presidente López Mateos estuvo cumplido, no hubo razones lo suficientemente fuertes para que las dos partes integrantes de la Comisión encontraran una forma de hacer compatibles las atribuciones de las dos dependencias. Contra lo que Vernon temía, fue la propia composición de la comisión lo que le impidió trabajar continua y adecuadamente. Sobre este punto, J. Fernández Santillán comenta lo siguiente:

/.../ las atribuciones mal programadas y la falta de una definición clara y precisa

del campo de acción (de la Comisión) dieron al traste con el proyecto. Hay que agregar además que su integración tuvo cierto tinte conflictivo. La SHCP, por ser la institución antigua y con gran experiencia, no iba a ceder fácilmente delante de la Secretaría de la Presidencia, nueva y débil todavía a pesar del apoyo presidencial. No era un problema de distribución de funciones, era un problema burocrático ...⁴⁰

Ignacio Pichardo Pagaza señalaba en 1964 que, "en este momento .../ no es posible decir a ciencia cierta si la Comisión Intersecretarial sigue funcionando o ya desapareció"⁴¹. En su opinión, su escaso éxito (no se reunió "más de un par de veces") se debió a la imposibilidad de sus integrantes para ponerse de acuerdo en cuestiones de competencia y jerarquía, y a que en consecuencia nunca tuvo el prestigio político suficiente para imponer ninguna clase de criterios al resto de la administración.

Al mismo tiempo que se daban estos intentos de coordinación, al interior de las dependencias públicas las estructuras se modificaban. Puede ser de interés señalar estos cambios⁴². En la Secretaría de Hacienda, a principios del sexenio de López Mateos, se reforma la organización interna para dividir la antigua Subsecretaría de Crédito y del Presupuesto en dos Subsecretarías: la de Crédito y la de Egresos. La otra Subsecretaría (de Impuesto y Estudios Hacendarios) pasó a ser la Subsecretaría de Ingresos, y las áreas encargadas de los estudios hacendarios fueron transferidas a la de Crédito. El cambio puede ser interpretado como respuesta a la creciente importancia del crédito público: primero, por los esfuerzos de López Mateos para saldar adeudos, y luego, a partir de 1962, por las nece

sidades gubernamentales de empréstitos para cubrir el déficit. En la Subsecretaría de Egresos, además de la Contaduría de la Federación, la Tesorería, y la Dirección General de Egresos, se creaba una Dirección de Pago de Sueldos, más tarde llamado Dirección General de Pagos, otra de Procesos Electrónicos y una más de Vigilancia de Fondos y Valores.

La Secretaría de la Presidencia comenzó el sexenio con un solo subsecretario y acabó con dos, Raúl Ortiz Mena y Agustín Yáñez. Pero su estructura se mantuvo igual: una Dirección General de Administración, la Dirección General de Planeación, la Dirección General de Inversiones Públicas, la Dirección General de Vigilancia de las Inversiones Públicas y Subsidios Federales, la Dirección General de Legislación e Informe Presidencial y una Oficina del Plan General del Gasto Público. En la Secretaría de Patrimonio Nacional había una Oficina encargada de hacer los trabajos que debería realizar la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación estatal, que como hemos visto, jamás se reunió, pues se hubiera necesitado para ello poner de acuerdo a medio gabinete.

4

Las dificultades en el funcionamiento de las estructuras coordinadas para el manejo del gasto, la inversión y la planeación tuvo el efecto de mantener viva la cuestión administrativa, sobre todo hacia el final del sexenio del presidente López Mateos. La cuestión, que en un principio se había expresado públicamente sólo en algunas revistas, ocupó ahora, aunque fuera únicamente por excepción, otros foros. En 1963 Vicente Lombardo Toledano propuso adicionar a la Constitución un capítulo que estableciera la planeación económica⁴³, y, por su parte,

el Senado designó una Comisión especial encargada de elaborar un proyecto de Ley Federal de Planeación. La iniciativa estuvo lista en 1963 y se proponía que entrara en vigor el 1º de enero de 1965, al comienzo del nuevo sexenio⁴⁴. Según este proyecto, el punto de partida de la planeación sería un Plan Nacional de Desarrollo, de 6 años, "aun cuando estos no podrán coincidir exactamente con el ejercicio de las funciones del Primer Magistrado /. . . /", por el tiempo que llevaría elaborar dicho plan. Para elaborarlo se crearía una Comisión Nacional de Planeación, dependencia directa del Presidente y con facultades técnicas y de asesoría: "En ningún caso estarán dotados (los organos de planeación) de facultades ejecutivas, lo cual no les resta, en modo alguno, importancia, y en cambio evita que puedan entrar en pugna con otras dependencias administrativas". La iniciativa, si bien reconocía la relación entre planeación y presupuesto, dejaba claro que "no resulta aconsejable reformar estructuralmente el sistema operante". A ese respecto, el artículo 5º del proyecto decía a la letra

/. . . / La Secretaría de Hacienda procurará armonizar el ejercicio de esa facultad /la presupuestaria/ con las estimaciones contenidas en el Plan, elevando el Proyecto de Presupuesto en los términos del artículo 13 de la Ley Orgánica /del Presupuesto/ al Ejecutivo para aprobación.

Este proyecto, muy cercano al ideal planteado por Rafael Mancera en 1956, debía, en opinión del exsubsecretario de Patrimonio, Sealtiel Alariste, "ser objeto del análisis y de la discusión de todos los sectores productivos de la República /pues/ el ordenamiento de que se trata es de inaplazable expedición para lograr la coordinación de esfuerzos y objetivos"⁴⁵. El llamado —probablemente debido a la dificultad de coordinar el triángulo— era tardío: en 1964 el proyecto había sido rechazado en el

propio Senado.

Un diagnóstico independiente señalaba que la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas no operaba, y que las 380 entidades paraestatales que había para entonces eran objeto de un control deficiente. En términos de su autora, M. García Díaz, "en general, los organismos intersecretariales creados con fines de coordinación entre diversas dependencias del sector público, han obtenido escasos resultados"⁴⁶. Este tipo de diagnósticos menudearon durante la campaña de Gustavo Díaz Ordaz y los meses previos al cambio de poderes, tal como ocurriera un sexenio atrás. Así, Alvaro Rodríguez creía, para comenzar, que "es obligado señalar que los órganos superiores del gobierno se encierran con frecuencia en formas autárquicas de acción administrativa /.../ verdaderos feudos oficiales inspirados en intereses políticos"⁴⁷. Pasaba después a señalar que el proceso presupuestario adolecía de serias fallas: subestimaba las cifras presupuestales, no incluía el gasto de las paraestatales y se formulaba al margen de los programas del gobierno⁴⁸. Para atacar esas fallas sugería, algunos meses más tarde, adoptar del presupuesto por programas, cuantificar realistamente las erogaciones públicas, usar el presupuesto como instrumento de planeación y control y consolidar en un solo presupuesto los gastos de la administración centralizada y la paraestatal, posiciones compartidas por otros interesados en la discusión⁴⁹. Sin embargo, estas voces no tenían ningún respaldo político importante, y por eso, a menos que alguna de sus propuestas fuera recogida por alguna persona o grupo con el poder y la voluntad para promoverlas, estarían condenadas a la esterilidad. Es el caso de la propuesta de 1965 de Ignacio Pichardo, en ese entonces Jefe del Departamento Jurídico de la Dirección del ISR, quien creía que debía constituirse un órgano asesor del Presidente en-

cargado de la planeación, el que, con auxilio del Presupuesto por programas, elaboraría los presupuestos de egresos (no habría ya distinción entre los de gasto corriente y de inversión), si bien sería Hacienda quien los manejara⁵⁰. Más utópica aún resultaba la propuesta de A. Serra Rojas, que plateaba la creación de una Secretaría de las Finanzas Públicas que, a la manera de la Office of Management and Budget de los Estados Unidos, tuviera a su cargo todo el proceso relacionado al manejo de los egresos públicos⁵¹.

Pero no sólo desde fuera del núcleo gubernamental surgían las ideas. Durante su campaña electoral, Gustavo Díaz Ordaz encomendó a una Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública la tarea de realizar un diagnóstico de la administración y de hacer las propuestas conducentes⁵². Las observaciones que respecto al presupuesto hacía esta Comisión eran desalentadoras: cada dependencia lo ejercía a su manera, aunque sin violar la Ley. A veces, sólo la Dirección General de Egresos conocía los saldos de las partidas, por la falta de un control continuo de su ejercicio. La contabilidad presupuestal se llevaba mediante sistemas empíricos y distintos en cada caso, entre otras cosas, por la falta de "disposiciones precisas que reglamentan la preparación, ejercicio o control de los presupuestos"⁵³. Ante la magnitud de los problemas, la Comisión decidió hacer propuestas de un carácter muy general, como tornar más clara la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, mejorar los mecanismos de coordinación y control, y uniformar la contabilidad, entre otras. Su propuesta más trascendente era formar una Comisión de Normas y Procedimientos Administrativos para estudiar los problemas particulares y proponer sistemas y procedimientos encaminados a solucionarlos. Esta Comisión formaría parte de la dependencia encargada de la planeación nacional. Tal recomendación, si bien no es su causa, si prefiguraba la aparición de

la Comisión de Administración Pública, de la que se hablará más adelante. Finalmente, se sugería mantener el método, basado en la Secretaría de la Presidencia, de aprobar las inversiones de cada dependencia y entidad según la disponibilidad estimada de recursos.

5

Con ser tantos los índices que apuntaban a los problemas administrativos, poco hizo la administración de Gustavo Díaz Ordaz, al menos en un nivel global, para adoptar esas perspectivas en su resolución, dado que en términos de poder político no tenían el respaldo necesario. La Ley de Secretarías no fue modificada, así como tampoco hubo al principio cambios significativos en las dependencias del Triángulo de la Eficiencia. Con todo, con el paso de los meses ocurrieron resurrecciones y nacimientos de organismos administrativos que tendrían importancia.

En la Secretaría de Hacienda permanecieron no sólo las estructuras, sino también los hombres del sexenio anterior: Antonio Ortiz Mena, Secretario; Enrique Caamaño Muñoz, Subsecretario de Egresos; y Juan Pablo Alcocer Barrera, Director General de Egresos⁵⁴. La Subsecretaría de Egresos conservaba la estructura adquirida al separarse de la Subsecretaría de Crédito, que era la "subsecretaría del ramo". Sin embargo, había un cambio importante: la Dirección General de Egresos elaboraría los proyectos de presupuesto del DDF, Territorios Federales y Federal incluyendo en este último a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal más importantes, que quedaron desde 1965 bajo control presupuestal⁵⁵. Esto constituyó la consumación de una vieja aspiración institucional de

la Secretaría de Hacienda: ampliar su control al terreno de las finanzas de las empresas públicas. Se hizo, para ello, una reforma la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación que ampliaba el proceso presupuestario al ámbito paraestatal sin modificar sus procedimientos.

Por lo que hace a la Secretaría del Patrimonio Nacional, dejaron de existir la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas y su respectiva oficina, a causa de la promulgación de una nueva Ley para el Control en 1966, de la que se hablará más adelante. En la Secretaría de la Presidencia la única modificación es la supresión de la "segunda subsecretaría". Lo más importante en este caso está en el personal que ocupaba los principales cargos en esta dependencia. Emilio Martínez Manatou era el secretario; en la Subsecretaría comenzó Raúl Ortíz Mena, pero pronto fue relevado por José López Portillo, que inició el sexenio como Jefe de la Oficina Jurídico-Consultiva de la Secretaría, y el Director de Inversiones Públicas era Julio R. Moctezuma, entre otros. Retomaremos este asunto cuando se discuta acerca de la Comisión de Administración Pública.

Los mecanismos de coordinación entre las dependencias del Triángulo de la eficiencia fueron, en un principio, simples versiones actualizadas de los que se utilizaron durante el sexenio de Adolfo López Mateos. Es decir, en los primeros momentos no hubo la voluntad o la imaginación para diseñar medidas nuevas, y se decidió entonces repetir las fórmulas generadas durante años anteriores. Así, Gustavo Díaz Ordaz emitió el día 4 de septiembre de 1965 un acuerdo⁵⁵ que repetía el mandato del acuerdo del 10 de noviembre de 1959, con un ligero añadido. Las dependencias y entidades enviarían a la Secretaría de la Presidencia las propuestas de modificación a sus programas de inversión antes del día 31 de agosto; Hacienda daría a la Secretaría de la Presidencia información sobre recursos disponibles para inversión. Con ello, antes del 15 de noviembre, la Secretaría de la

Presidencia notificaría a la SHCP y a las respectivas dependencias y entidades los programas aprobados para el año siguiente. El agregado era que las citadas dependencias y entidades, antes del 15 de enero siguiente, propondrían a Hacienda un calendario de pagos específico para cada obra. Además de éste, hubo otro mecanismo que fue reactivado: la Comisión Intersecretarial para la formulación de planes.

Al parecer sin que mediara ninguna orden o disposición escrita al respecto, la Comisión Intersecretarial volvió a reunirse, y elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. Un anexo de este, elaborado en la Secretaría de la Presidencia, fue el Programa del Sector Público 1966-70, que contenía recomendaciones diversas para mejorar la administración. Con el propósito de hacer operativos esos documentos, las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia "se pusieron de acuerdo para crear un foro sui generis, y decimos que es sui generis porque no hay decreto, ley o acuerdo donde ustedes puedan ver los antecedentes de la Subcomisión Inversión-Financiamiento"⁵⁷. Esta subcomisión desde 1967 produjo los llamados programas anuales de inversión-financiamiento, que buscaban coordinar esos dos aspectos, autorizando sólo la parte de cada proyecto que pudiera financiarse en cada ejercicio, de modo que las cifras de inversión parciales (anuales) fueran compatibles con las metas sexenales en los documentos arriba señalados. La Subcomisión determinaba la estructura financiera de los programas y proyectos, y los jerarquizaba. Varios años más tarde, se diría que "la experiencia más exitosa en materia de programación de las finanzas públicas se encuentra en la Subcomisión Inversión-Financiamiento ..."⁵⁸

Otro mecanismo de coordinación, esta vez un documento, fue la nueva Ley para el Control de los Organismos y Empresas de 1966 (dada el 27 de diciembre de 1965). En la exposición de motivos de la iniciativa corres-

pondiente, un lugar importante lo ocupa la preocupación de precisar las facultades de las dependencias del triángulo "en relación con la operación y funcionamiento de los organismos descentralizados y de participación estatal", y de lograr una acción más coordinada entre ellas⁵⁹. Esta nueva ley desde su artículo 1^a reconocía el Triángulo: "El Ejecutivo federal ejercerá las funciones que esta ley le confiere, por conducto de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público /.../". Hacienda normaría el ejercicio de los presupuestos, Presidencia dictaría disposiciones en materia de inversiones y Patrimonio Nacional vigilaría que ambos tipos de lineamientos fueran respetados, sin perjuicio del control y vigilancia que, por su cuenta, hicieran las dos primeras. La Secretaría del Patrimonio debería recibir de la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda la información sobre inversiones y presupuesto para poder realizar sus funciones, entre las cuales destaca la vigilancia especial del ejercicio presupuestal de los organismos controlados⁶⁰. El problema de esta ley es que toda su aplicación dependía de la adecuada interacción entre las tres secretarías, que había sido más o menos difícil hasta entonces.

Un organismo de coordinación adicional, el que elaboró el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970 en 1965⁶¹, fue la Comisión de Programación del Sector Público, órgano interno de la Secretaría de la Presidencia, integrada por Emilio Múgica Montoya, Director General de Planeación Sectorial y Regional, J.R. Moctezuma, Director de Inversiones Públicas, por el Director del Plan General del Gasto Público, por el Director Jurídico Consultivo (ahora Carlos Vargas Galindo) y por Carlos Tello, asesor del Subsecretario López Portillo. La función de esta comisión, en la que participaban representantes de la Secretaría de Hacienda, no era operativa, sino de asesoría: analizaba los programas de actividad

del Gobierno Federal y de los organismos y empresas para determinar su efecto sobre los distintos sectores de actividad nacional⁶². Con estas pequeñas modificaciones, el triángulo operó durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, con un rendimiento que, en algunos aspectos, comenzaba a resultar satisfactorio, si bien la coordinación fluida fue un ideal que siempre quedó lejos de la realidad.

6

La tarea de mejorar la administración pública existía como encomienda explícita desde lejanas épocas. Desde 1932, formalmente esta función era competencia de Hacienda. Con la Ley de Secretarías de 1946, la labor le es asignada a la Secretaría de Bienes Nacionales, y con la de 1958, a la Secretaría de la Presidencia. Pero hasta 1966, lo hecho por estas dependencias para estudiar y proponer mejoras a la administración era muy poco.

En el ya mencionado Programa del Sector Público 1966-1970, elaborado por la Comisión de Programación de la Secretaría de la Presidencia, se incluye un capítulo, el V, sobre reforma administrativa, que recupera el espíritu del Dictamen de la Comisión de Estudios que funcionó durante la campaña presidencial de Díaz Ordaz. Este capítulo hacía explícita una manera de ver a la administración, algunos dirían tecnocrática⁶³, que se plasma en la concepción de una racionalidad administrativa puramente instrumental:

Así, el propósito principal de la reforma administrativa consiste en hacer de la administración pública un instrumento que responda con eficacia a los fines del desarrollo económico y social⁶⁴.

Aparte de las recomendaciones concretas de este capítulo, como la búsqueda de criterios sectoriales para la coordinación de las entidades públicas y de criterios programáticos para la presupuestación, o la creación de unidades de organización y métodos dentro de las diversas dependencias del Ejecutivo -la mayoría de las cuales encontraron, si acaso, una respuesta débil de la administración-, lo notable es el tono general del texto, que sugiere la emergencia de una conciencia racionalizante dentro de la propia administración, en la Secretaría de la Presidencia. Esta perspectiva ha formado su propia "filosofía", más en la práctica que en la teoría, en torno al papel y la naturaleza de la administración pública. En términos muy resumidos, se pretende que la administración actúe en función del "interés general", y para lograrlo debe contar con estructuras adecuadas y con una burocracia empapada de ciertos valores (eficiencia, honestidad). Según que el énfasis sea puesto en uno o en el otro de estos componentes, los corolarios son reformas estructurales o campañas de moralización y capacitación. En México, nunca se había actuado con vigor en ninguno de estos dos sentidos. Pero en la generación de los años sesentas, expuesta como estaba a corrientes interracionales que favorecían la idea de reforma administrativa, como los programas de asesoría técnica de las Naciones Unidas, habría algunos grupos que serían sensibles a estas corrientes y que harían propias sus preocupaciones. Uno de estos grupos, el más importante, se formó en la Secretaría de la Presidencia a partir de 1965.

El 9 de abril de 1965 se creó, en la Secretaría de la Presidencia, por acuerdo verbal del Secretario, la Comisión de Administración Pública, encargándosele el cumplimiento del artículo 16, fracción IV de la Ley de Secretarías /.../ La CAP se integró,

originalmente, de la siguiente manera: Presidente, Licenciado José López Portillo, Secretario, Lic. Carlos Vargas Galindo; los demás miembros eran el Lic. Emilio Mújica, el Lic. Rodolfo Moctezuma, el Lic. Gustavo Martínez Cabañas y el Lic. Fernando Solana.⁶⁵

Posteriormente se integrarían a la CAP Enrique Gama Muñoz (abril de 1965), Leopoldo Ramírez Limón (octubre de 1965), Guillermo Velázquez Herrera (julio de 1966), Pedro Zorrilla Martínez (septiembre de 1967), Alejandro Carrillo Castro (enero de 1968), y Carlos Tello (mayo de 1968). Durante sus primeros dos años, la CAP se dedicó a hacer un diagnóstico de la administración para proponer una serie de reformas, sobre la premisa de que la planeación se implantaría definitivamente en el sexenio de Díaz Ordaz⁶⁶. Esa vinculación conceptual hizo que, en palabras de Carrillo Castro, al no darse la planeación debido a que Díaz Ordaz no quería sentirse "aprisionado" por los planes, "la reforma administrativa ligada a dicho plan correría la misma suerte". El documento que recogía el diagnóstico y las recomendaciones de la CAP fue su Informe sobre la reforma administrativa, de cuya presentación —hecha posteriormente por Carrillo Castro desde la Coordinación General de Estudios Administrativos— hemos citado más arriba el párrafo que describe la creación de la Comisión. Este informa, en la presentación de sus propuestas, intentaba corregir esa vinculación excesiva con la planeación, y más bien intentaba sentar las bases para llegar a establecerla. Así, la CAP proponía en 1967, entre otras cosas, convertir al presupuesto —hasta entonces una herramienta de control contable— en "uno de los instrumentos de la planeación"⁶⁷. Desde 1968 hasta 1970, la CAP se dedicó a hacer estudios y proyectos de reforma en los sistemas generales comunes a toda la administración, pero de nivel microadministrativo,

tales como almacenes, adquisiciones y organización y métodos, sin inmiscuirse en cuestiones de orden macroestructural⁶⁸.

Del Informe de la CAP, los puntos más sobresalientes para nuestra investigación son los siguientes. Si bien afirmaba que en ninguna secretaría se contaba con "los elementos administrativos modernos que requiere un gran organismo público"⁶⁹ -por lo que se recomendaba crear unidades de organización y métodos-, tampoco se creía conveniente reformar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. En ésta se encontró varias fallas: duplicidades, dispersión de las funciones relacionadas con la planeación entre distintas dependencias incumplimiento de atribuciones y ejercicio de funciones no asignadas por la ley. Pero la cuestión no era cambiar la ley, sino, una vez más, lograr "que las secretarías encargadas de la planeación y el control administrativos generales del sector público federal revisen conjuntamente sus funciones en estas materias para precisarlas, integrarlas y aumentar la eficiencia mediante una concertación planeada"⁷⁰. La propuesta era reiterativa de la realidad, cautelosa, seguramente para no atraer innecesarias animadversiones contra la reforma administrativa.

Sobre el sector paraestatal, se señalaba la carencia de un catálogo actualizado y completo de las entidades que lo integraban, y se decía que los controles instrumentados hasta entonces eran insuficientes y se superponían unos a otros. Por otra parte, se prefería "por lo pronto, no hacer recomendaciones concretas sobre la forma de organizar, en materia administrativa, el gasto ..."⁷¹, dado que el sistema de planeación estaba aún por mostrar -o no mostrar- sus resultados. Pero al presupuesto, como ya hemos visto, se le debía usar como instrumento de planeación. Las primeras medidas para ello debían consistir en la revisión de algunos de sus rasgos, como el no incluir más que algunas para-

estatales y su desvinculación de los programas de inversión-financiamiento.

Pero estas propuestas, el trabajo de la CAP, y la cuestión administrativa en general, resentirían los efectos del cambio en el panorama nacional que siguió a los acontecimientos de 1968, y a la toma de conciencia del callejón en el que se encontraba el desarrollo del país.

7

Sobre el futuro de la nascente reforma administrativa habían de influir tres factores, muy vinculados entre sí. Los dos primeros, el agotamiento del desarrollo estabilizador y la crisis de legitimidad que tuvo su clímax en octubre de 1968, generaron una necesidad de cambio en el sistema económico y en la sociedad, y el tercero fue resultado de la competencia por la candidatura presidencial priista para las elecciones de 1970.

Hacia el final de los años sesenta, México parecía encarrilado en el camino de la modernización gracias a las altas y sostenidas tasa de crecimiento general e industrial del desarrollo con inflación y del desarrollo estabilizador. Pero también había una serie de problemas: creciente desempleo y subempleo⁷², pérdida de la autosuficiencia alimentaria, importantes rezagos educativos, de salud y de vivienda, insuficiente desarrollo de sectores estratégicos como ferrocarriles, electricidad y petróleo, y estrechamiento del mercado interno causado por la distribución desequilibrada del ingreso. En opinión de Carlos Tello,

Esta otra parte de la verdad, ligada indisolublemente a la de los éxitos y el progreso material, había llevado a la economía nacional hacia fines de la década de los años sesenta a la necesidad de cambios en la política de desarrollo, vigente desde los primeros años de la posguerra/.../73

La industria, floreciente por la protección, le debía también a esa política su ineficiencia: era costosa, poco competitiva, poco integrada y no absorbía suficiente mano de obra. Los problemas del campo se manifestaban en la migración y su resultado, la marginación urbana. El crecimiento había tenido un pilar en los desarrollos de infraestructura hechos por el gobierno; pero estos habían ido agotando su capacidad de impulsar con vigor la economía. Baste recordar que las principales empresas públicas se habían creado desde los años treinta y, si acaso, habían sufrido transformaciones, sin que surgieran nuevas instituciones con el peso de las primeras. Esta debilidad deliberada del gobierno se manifestaba en los ritmos de crecimiento, relativamente moderados, del gasto público, que sobrepuestos a una política de ingresos moderada, conducía a déficits financiados con deuda interna y externa. David Ibarra observaba en 1970 la paradoja de que el gobierno parecía más débil cuando más difícil^{es} parecían sus deberes.

Ahora es ineludible impulsar la expansión del mercado interno y capacitar financieramente al sector público para que pueda cumplir con sus responsabilidades económicas y sociales.

Llama la atención la debilidad de los esfuerzos que se hacen para resolver los problemas financieros del gobierno, en circunstancias en que no de-

biera postergarse el aumento de los gastos en ser
vicios sociales, la promoción de la descentraliza
ción de las actividades industriales, el manteni-
miento de la inversión en infraestructura y la
creación de nuevas aperturas al desarrollo indus-
trial ...⁷⁴

Si bien existía una lectura alternativa de la situación, que ponía de relieve los aspectos positivos del desarrollo, los acontecimientos de 1968 obligaron a amplios sectores del Estado a adoptar la versión que diagnosticaba el agotamiento del patrón de desarrollo seguido hasta entonces, y cuyo corolario era, para el gobierno, la necesidad de buscar un nuevo modelo —más equilibrado y participativo— de desarrollo, en el cual el sector público jugara un papel más activo y los objetivos sociales tuvieran una prioridad más alta que en el pasado

En este contexto se dio la carrera presidencial de 1968-1969. En este caso nos interesan los "precandidatos" Emilio Martínez Manatou, Secretario de la Presidencia y jefe de un equipo que tenía fuertes tendencias racionalizadoras en cuanto a problemas administrativos, y Luis Echeverría Álvarez, quien resultaría designado candidato presidencial del PRI.

La precandidatura de Emilio Martínez Manatou aportaba un programa que postulaba mayor presencia del Estado en la economía y atención a lo social, así como una promesa de racionalización administrativa centra da en la planeación y en la reforma permanente de las estructuras del gobierno. Esto se puede comprobar por las manifestaciones públicas hechas por importantes personajes cercanos a Martínez Manatou. En un folleto casi olvidado, pero que tuvo en su momento amplia circulación, un membrete, la Academia Mexicana de Ciencias Humanas, glosaba las declaraciones del día

19 de mayo de 1969 del Secretario de la Presidencia, en lo que parecía, para efectos prácticos, un intento de "predestape"⁷⁵. En el grupo de comentaristas, el nexo más evidente con el Secretario lo tenía Henrique González Casanova, asesor técnico de Martínez Manatou en la Secretaría. Gustavo Romero Kolbeck, exdirector de Inversiones Públicas, en el citado folleto decía que "el desarrollo del país ha sido a todas luces insuficiente para sentar las bases de la resolución de problemas estructurales presentes en la economía desde hace 30 años". De ahí pasaba a postular la planeación como necesidad inaplazable: "Por ello, los trabajos de planeación mencionados por el Doctor Martínez Manatou salen de la mediocridad de las promesas y comentarios /.../ que tan profusamente se hacen todos los días. Sentar la bases para la planeación con ese enfoque para la próxima administración, constituye la aportación más saludable /.../"⁷⁶ Victor Flores Olea: "El doctor Martínez Manatou tiene mucha razón al sostener que la distribución equitativa de la riqueza no puede esperar a que contemos con un aparato productivo altamente desarrollado /.../"⁷⁷. González Casanova: "Una administración inoperante, por inadecuada a la realidad actual, será factor de arbitrariedades y es uno de los elementos que suelen determinar el entronizamiento de la tiranía /.../"⁷⁸. Francisco López Cámara: "/.../ el eje central de una planificación concebida de esa manera —y esta es la tercera idea importante en que ha insistido el doctor Martínez Manatou— sólo puede ser el Estado reafirmado en sus funciones de principal responsable, promotor del desarrollo nacional"⁷⁹. Horacio Labastida: "Si el incremento de la riqueza se identifica con la planeación económica, y la justicia social con la planeación del desarrollo, entenderemos claramente que el crecimiento con justicia supone necesariamente el manejo del método global de planeación /.../"⁸⁰.

Como ejemplo de sus intenciones, la Secretaría de la Presidencia publicó otro folleto donde hablaba de la planeación y declaraba estar explorando "la posibilidad de contribuir al perfeccionamiento de la planeación mediante la implantación del presupuesto por programas"⁸¹. De hecho, por su "prioridad", se iniciaron los trabajos preliminares en la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Para no dejar dudas, el subsecretario López Portillo dijo, en el curso de una conferencia en agosto de 1969, lo siguiente:

Si sólo el Estado dispone de la información y de la autoridad y de los recursos para planear un desarrollo, tiene, necesaria, obligadamente, que volver los ojos sobre sí mismo, entendiendo que si es el factor fundamental del desarrollo, tiene que considerarse como un instrumento, como una herramienta que tiene que incrementar cada vez más su eficiencia en función de sus nuevas y cada vez más graves y complejas responsabilidades. De ahí /... la necesidad de concebir reformas administrativas /...⁸²

Luis Echeverría Álvarez no mostró sus cartas sino hasta que fue "des tapado". Dada la presión política, Díaz Ordaz —postulado públicamente el 3 de noviembre de 1957— tuvo que adelantar los tiempos, y la CNC se pronunció en favor del Secretario de Gobernación Echeverría el 21 de octubre de 1969. Sólo entonces comenzó el futuro presidente a revelar sus propósitos, que pueden resumirse en una voluntad de llevar adelante reformas políticas y sociales que llevaran al gobierno a recuperar la vanguardia ante la oposición de izquierda levantada por la represión a los estudiantes y que ^{se} había extendido a una crítica del modelo de desarrollo. Apertura polí

tica y desarrollo compartido serían las fórmulas —acuñadas por posterioridad— que sintetizaran el programa propuesto por Echeverría. Pero en ese programa los problemas administrativos —quizá para contrastarse con su competidor, seguramente por falta de un genuino interés— ocupaban un lugar de tercera fila. La noción de cambio de Echeverría incluía un gobierno más activo y con un mayor gasto; pero, tal como ocurría en la lectura de los problemas del desarrollo hecha por los economistas profesionales, en ella no tenía relevancia fundamental la cuestión de la eficiencia y la eficacia de las estructuras que manejaban ese gasto.

Después del destape, derrotado Martínez Manatou, se dispuso el último intento de prolongar la vida del proyecto administrativo. Hacia fines del sexenio, se elaboraron "pliegos de mortaja" en todas las dependencias como puente para la futura administración. El pliego de la CAP recomendaba llevar adelante la reforma administrativa sobre ciertas líneas concretas: mejoras en el mecanismo de planeación, desde reformas a la LS y DE, pasando por la búsqueda de nuevos mecanismos de coordinación, hasta la integración de una "subcomisión para preparar, elaborar e implementar el presupuesto por programas"; la revisión de los sistemas de información y contables para la programación, y la integración de programas sectoriales⁸³. José López Portillo, en una conferencia dictada en febrero de 1970, cuando la campaña electoral estaba en plena efervescencia, enunció algunas ideas que prefiguraban ya lo que ni él mismo podía prever:

No hemos, consciente, intencionalmente, querido tomar decisiones espectaculares /.../ Hemos apretado los controles para que sólo se haga lo que la técnica más depurada recomienda /.../ Nos hemos resistido a la tentación del sensacionalismo. Hemos que-

rido dejar a salvo la idea /de la reforma administrativa_/ para que, sin desprestigiarse, pueda pasar con toda elegancia al siguiente régimen, y en él recogerse los frutos de semillas que, estamos conscientes, ahora estamos sembrando. Estamos echando piedras debajo del agua, no importa que no emerjan.⁸⁴

En este capítulo, hemos podido observar una serie de intentos de ampliar el manejo del gasto en dirección de la planeación y de un renovado control, con base en las necesidades planteadas por el papel de la inversión pública. En estos intentos se ha podido constatar la dificultad de la coordinación entre dependencias que poseen facultades contiguas y compartidas a lo largo del proceso presupuestario, y cómo la pugna entre ellas por el mantenimiento y la ampliación de sus respectivos ámbitos de acción ejercía efectos paralizantes sobre los mecanismos de coordinación ensayados. En esta etapa, el motor fundamental de los cambios —o intentos de cambios— fue el desarrollo de la cuestión administrativa. Cuando uno de los grupos que la incluían en su lista de prioridades cobró influencia por su posición en la administración, la cuestión entró en la agenda de la sucesión presidencial, en combinación con el nuevo giro que tomaba la cuestión del desarrollo al considerarse agotado el desarrollo estabilizador. La designación de Luis Echeverría pondría la cuestión del desarrollo en el orden del día, pero pospondría la resolución de la cuestión administrativa. Una lección más de esta etapa es que la creación de una dependencia con atribuciones de planeación y nivel de Secretaría de Estado llevó inevitablemente a una convivencia difícil con la Secretaría de Hacienda, que conservó el núcleo de la función presupuestal, dado que las opiniones que pedían su traslado a la dependencia planificadora no

tuvieron de su parte un decidido apoyo presidencial.

El desarrollo de los acontecimientos relatados en este capítulo, que cubre los sexenios de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, permite hacer un par de observaciones respecto a la forma de conceptualizar teóricamente el cambio administrativo. La primera es que, contra lo que la propuesta de Crozier indica, no había crisis alguna en la economía o la administración que puedan explicar, desde esa perspectiva, los cambios a la Ley de Secretarías en 1958. La segunda observación hace referencia a la perspectiva del "paradigma emergente" de la reforma administrativa, según la cual los cambios en la administración pública son adecuaciones deliberadas que buscan hacer del aparato público un instrumento más eficaz para el cumplimiento de los fines del Estado. Lo ocurrido en 1958 muestra que las reformas realizadas, más que responder a un propósito racional y calculado, fueron producto de las pugnas entre el proyecto de Eduardo Bustamante y la posición de Antonio Ortiz Mena, es decir, fueron un resultado políticamente condicionado por el juego de fuerzas políticas personales. Cuando, más tarde, la visión racionalizadora de la CAP quiso entrar en acción se topó con dos escollos nada "racionales": la renuencia de Díaz Ordaz a llevar adelante la planeación, y el desenlace de la competencia callada por la sucesión presidencial entre el secretario de la Presidencia y el de Gobernación. De ahí que una de las afirmaciones que los miembros de la CAP han hecho con frecuencia desde entonces sea que la reforma administrativa requiere, como primer elemento, autoridad, esto es, voluntad política.

Notas.

- 1 L. Solís, La realidad económica..., op. cit., pp. 96-99
- 2 Ibid., p. 103
- 3 A. Gómez Oliver, op. cit., p. 87. Se debe señalar que las consecuencias de la Guerra de Vietnam no se dejan sentir antes de los años se tenta.
- 4 L. Solís, "Hacia un análisis general...", op. cit., p. 64 y C. Reynolds, op. cit., p. 216
- 5 L. Solís, La realidad económica..., op. cit., pp. 174-180
- 6 J. Ros, "Economía mexicana: evolución reciente y perspectivas", en R. Cordera, comp., Desarrollo y crisis de la economía mexicana, México, FCE, 1981, p. 338
- 7 C. Tello, La política económica en México 1970-1976, México, Siglo XXI, p. 38-39
- 8 A. Gómez Oliver, op. cit., p. 136
- 9 C. Reynolds, op. cit., p. 316
- 10 P. García Alba y J. Serra-Puche, op. cit., p. 35
- 11 F. Rosenzweig Hernández, "El proceso político y el desarrollo económico de México", en L. Solís, comp., La economía mexicana II: política y desarrollo, México D.F., FCE, 1973, p. 498
- 12 J. W. Wilkie, op. cit., p. 147
- 13 R. Anguiano, op. cit., p. 183
- 14 R. Cordera y A. Orive, "México: industrialización subordinada", en R. Cordera, comp., Desarrollo y crisis de la economía mexicana, México D.F., FCE, 1981, p. 160 (cuadro 2)

¹⁵ R. Mancera Ortiz, "El presupuesto fiscal y la economía nacional", en Revista de Administración Pública, México, n. 2, abril-junio de 1956, p. 9

¹⁶ La RAP es el órgano del Instituto Nacional de Administración Pública, fundado en 1955 con el fin, entre otros, de contribuir a la discusión de los problemas de la administración y de proponer mejoras a la propia administración. Entre sus fundadores cabe señalar, por ser de interés para este punto, a Antonio Carrillo Flores, Secretario de Hacienda; el ya mencionado Rafael Mancera; Gilberto Loyo, Secretario de Economía; Antonio Martínez Báez, ex secretario de Economía; Raúl Salinas, director de la CIPR; Raúl Ortiz Mena y Alvaro Rodríguez Reyes. V. Revista de Administración Pública, México, n. 1, enero-marzo de 1956

¹⁷ F. Zemora, "Dos criterios para una reforma administrativa del gobierno", en Revista de Administración Pública, México, n. 8, abril-junio de 1958, p. 18

¹⁸ A. Navarrete, "Las finanzas públicas y el desarrollo económico de México", en Revista de Administración Pública, México, n. 8, abril-junio de 1958, p. 6

¹⁹ E. Vidal, "Administración Pública", en Dirección General de Estudios Administrativos, Aportaciones al conocimiento de la administración Federal (autores mexicanos), México D.F., DGEA de la Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 542. Originalmente, el artículo se publicó en 1958 en la revista Cuestiones Nacionales. Las actividades de la autora dentro de la administración pública no fueron nunca de gran importancia.

²⁰ J. Chanes Nieto, "Semblanza de Gabino Fraga", en Revista de Administración Pública, edición especial en memoria de Gabino Fraga, noviembre de 1982, p. 26

²¹ Ver G. Fraga, "Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mexicana (1958)", en Revista de Administración Pública, edición especial en memoria de Gabino Fraga, noviembre de 1982, pp. 381-408

²² Entrevista personal del Senador Salinas Lozano con el autor.

23 López Mateos no envió su iniciativa de reformas a la administración el primero de diciembre, sino que dejó que su gabinete tomara posesión de inmediato, lo que perjudicó su capacidad de modificar el aparato administrativo, como coinciden en señalar Salinas Lozano y Alejandro Carrillo Castro, ambos en conversación personal con el autor.

24 A. Carrillo Castro, "La administración pública y su influencia en el presupuesto de egresos de la federación", en X Seminario Interamericano de Presupuesto, México, Asociación Latinoamericana de Presupuesto Público, 1981, p. 107

25 C. A. Izaguirre Rojo, "Legislación administrativa mexicana: la nueva Ley de Secretarías y Departamento de Estado", en Revista de Administración Pública, México, n. 10, octubre-diciembre de 1958, p. 21. El artículo lo menciona que los puntos más debatidos en las Cámaras fueron los relativos a las facultades de esta dependencia.

26 R. Chellet Osante, op. cit., pp. 58 y 59

27 El texto de la Ley, en "Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de México independiente, 1821-1958", en Revista de Administración Pública, n. 10, octubre-diciembre de 1958

28 Entrevista personal de Alejandro Carrillo Castro con el autor.

29 H. Castellanos C., "Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958", en Revista de Administración Pública, México, n. 10, octubre-diciembre de 1958, p. 38

30 "Decreto que crea la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, como órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional", en Diario Oficial, México, tomo CCXXXIII, n. 25, 31 de marzo de 1959, pp. 2-4

31 A. Rodríguez Reyes, "Diagnosia administrativa del gobierno federal", en RAP, n. 16, enero-marzo, 1954, p. 26

32 "Acuerdo que dispone que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboren un programa de inversiones", en Diario Oficial, México, 30 de junio de 1959, pp. 1-3

33 "Acuerdo que establece la forma en que las dependencias del Ejecutivo, organismos descentralizados y empresas de participación estatal deben actuar en relación con los programas de inversión", en Diario Oficial, México, 10 de noviembre de 1959, p. 2

34 "Acuerdo a todas las secretarías y departamentos de Estado y que se refiere a la ejecución de los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del gobierno federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal", en Diario Oficial, México, tomo CCXXIIV, no. 46, lunes 24 de abril de 1961, pp. 5-6

35 "Acuerdo a todas las secretarías y departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados, tendientes al desarrollo económico y social del país", en Diario Oficial, México, 2 de agosto de 1961, pp. 1-3

36 Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, op. cit., pp. 56-57

37 M. Ojeda, Alcances y límites de la política exterior de México, México D.F., El Colegio de México, 1984, pp. 73-75

- 38 "Acuerdo por el que se constituye una comisión intersecretarial integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público con el fin de que proceda de inmediato a formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazo", en Diario Oficial, México, 2 de marzo de 1962, p. 2
- 39 R. Vernon, "El dilema de México", en L. Solís, comp., La economía mexicana II: política y desarrollo, México, FCE, 1986, p. 584
- 40 J. Fernández Santillán, Política y administración pública en México, México D.F., INAP, 1980, p. 96
- 41 I. Pichardo Pagaza, 10 años de planificación y administración pública en México, México D.F., INAP, 1974, p. 22
- 42 Secretaría del Patrimonio Nacional, Directorio del Poder Ejecutivo Federal, México, SEPANAL, 1961, 1963 y 1965
- 43 I. Pichardo Pagaza, op. cit., p. 89-90
- 44 "Ley Federal de Planeación", en Antología de la planeación en México, México D.F., FCE/SPP, 1985, tomo 3, pp. 496-511
- 45 S. Alatríste, "El control contable en la planeación económica", en Revista de Administración Pública, México, n. 18, agosto de 1965, p. 21
- 46 M. García Díaz, "Base institucional de la reforma administrativa", en Revista de Administración Pública, n. 17, diciembre de 1964, pp. 62-63

47 A. Rodríguez Reyes, op. cit., p. 25 Rodríguez Reyes era fundador del INAP, como hemos visto más arriba.

48 Ibid., pp. 27-28

49 A. Rodríguez Reyes, "Reforma administrativa del Gobierno Federal", en Revista de Administración Pública, México, n. 17, diciembre de 1964, pp. 21 y 55. V. también E. Vidal, "Planeación y reforma administrativa", en la misma edición de la revista, p. 41: ".../ Hay que aprovechar su utilidad/la del presupuesto/ para convertirlo en un programa a corto plazo, pero formando parte de un plan más amplio".

50 I. Pichardo Pagaza, op. cit., p. 25 y 55

51 A. Serra Rojas, Derecho Administrativo, México D.F., Manuel Porrúa, 1965, p. 680

52 "Dictamen de la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública", en Revista de Administración Pública, México, n. 17, diciembre de 1964, pp.66-94

53 Ibid., p. 69

54 México. Comisión de Administración Pública, Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970, México, 1969, pp. 219 y 55. V. también SEPANAL, Directorio..., op. cit., pp. 57 y 55

55 Comisión de Administración Pública, op. cit., p. 228. Los organismos incluidos en el presupuesto de 1966 eran Pemex, CFE, Ferrocarriles, Caminos y Puentes Federales, Lotería Nacional, IMSS, ISSSTE, CONASUPO, ASA, Productos Forestales Mexicanos, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Ferrocarril del Pacífico, Ferrocarriles Unidos del Sureste y Aeroméxico. V. A. Carrillo Castro, "La función de control en la administración pública mexicana", en Revista de Administración Pública, México, n. 24, enero-abril de 1973, pp. 105-114, y Diario Oficial, México, 31 de diciembre de 1964

- 56 "Acuerdo a las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, indicándoles que deberán enviar a la Secretaría de la Presidencia, antes del 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus programas de inversiones del siguiente ejercicio fiscal", en Diario Oficial, México, 4 de septiembre de 1966, p. 8-9
- 57 F. Paz Sánchez, "La coordinación en las inversiones públicas", en DGEA, Coordinación Administrativa, México D.F., 1975, p. 308
- 58 México. DGE, "Programación financiera anual", en 4º Seminario Interamericano de Presupuesto, México D.F., SHCP/ OEA, 1974, p. 72
- 59 "Exposición de motivos de la Ley para el Control de los organismos y empresas de 1966", en Revista de Administración Pública, México, n. 59-60, julio-diciembre de 1984, pp. 143-144
- 60 Diario Oficial, México, 4 de enero de 1966, o bien en la misma edición de la RAP de la nota 53, pp. 223-228
- 61 I. Pichardo Pagaza, op. cit., p. 176
- 62 Comisión de Administración Pública, op. cit., p. 349
- 63 J. Fernández Santillán, op. cit., pp. 103-104
- 64 "Programa del sector público 1966-1970", en Antología de la planeación en México, México, SPP/FCE, 1985, tomo 3, p. 429
- 65 Comisión de Administración Pública, Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana, México, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1977, p. 10

⁶⁶ A. Carrillo Castro, "La reforma administrativa", en Línea, México, n. 23-24, septiembre-diciembre de 1976, p. 65

⁶⁷ A. Carrillo Castro, "La administración pública y su influencia...", op. cit., p. 110

⁶⁸ J. Chanes Nieto, "Aspectos fundamentales de la evolución de la administración pública mexicana, 1952-1974", en Ponencias de México al Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, INAP, 1974, p. 90

⁶⁹ Comisión de Administración Pública, Informe..., op. cit., p. 26

⁷⁰ Ibid., p. 35

⁷¹ Ibid., p. 56

⁷² Según Leopoldo Solís, el equilibrio en el mercado de trabajo hubiera requerido que la economía creciera a un 7.5% anual, y no a un 6%, durante el DE. Pero la meta era inviable porque habría creado problemas insalvables de balanza de pagos. V. L. Solís, La realidad..., op. cit., p. 105

⁷³ C. Tello, op. cit., p. 15

⁷⁴ D. Ibarra, "Mercados, desarrollo y política económica", en L. Solís, comp., La economía mexicana; II: política y desarrollo, México, 1986, p. 534

⁷⁵ Varios autores, "México, el dilema del desarrollo: democracia o autoritarismo", México D.F., Academia Mexicana de Ciencias Humanas, junio de 1969

76 Ibid., p. 5 y 7

77 Ibid., p. 13

78 Ibid., p. 15

79 Ibid., p. 21

80 Ibid., p. 25

81 México. Secretaría de la Presidencia, "La planeación en México", México D.F., SP, 1968, p. 25

82 J. López Portillo, "Reformas a la administración pública", en DGEA, Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos), México D.F., DGEA, 1976, p. 634

83 I. Pichardo Pagaza, op. cit., p. 182. Alejandro Carrillo Castro, en conversación personal con el autor, recordó que en este pliego, de cuya elaboración era responsable López Portillo, se proponía dar las funciones de control de la Secretaría de Patrimonio Nacional a la Secretaría de la Presidencia.

84 J. López Portillo, "La reforma administrativa en la administración para el desarrollo en México", en DGEA, Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos), México D.F., DGEA, 1976, p. 646

V La era del triángulo de la
eficiencia (conclusión).

1

Al comenzar la década de los setenta, parecía claro para una amplia corriente de observadores que el modelo de desarrollo seguido desde la posguerra, en especial el "desarrollo estabilizador" y la sustitución de importaciones, estaba en un callejón sin salida, atrapado por sus propias contradicciones. Estas se concentraban en tres frentes, principalmente: la desigualdad social, los desequilibrios en el comercio exterior y la tendencia al déficit fiscal. La desigualdad, caracterizada por la inequitativa distribución del ingreso y por la marcada diferencia entre el campo y la ciudad, si bien era de larga raigambre, parecía haberse acentuado durante las décadas de industrialización, a pesar de la disminución de los niveles generales de pobreza que el crecimiento había inducido. José Blanco considera que la vía seguida durante las tres décadas anteriores "exigió, para poder concretarse, un proceso de creciente desigualdad en la distribución del ingreso"¹. Su planteamiento es que los aumentos en la productividad no se reflejaron en los salarios, para poder mantener altas tasas de ganancia que permitieran financiar la acumulación privada de capital. A la larga, el resultado era un mercado interno estrecho, incapaz de estimular con su demanda el sostenimiento de los niveles históricos de inversión privada. Este peligro había sido ya apuntado, debe señalarse, por Díaz Ordaz, en varias ocasiones. Pero el hecho es que la distribución del ingreso en

México era similar a la de países como Brasil, Turquía y Colombia², y tendía a empeorar, debido entre otras cosas, a la transferencia de recursos de las actividades agrícolas a las industriales, a los altos precios industriales que la política de protección solapaba y al sesgo del sistema impositivo, que favorecía a los propietarios, según estimaba Leopoldo Solís³, a pesar de algunos efectos redistributivos del gasto público.

En el frente externo, el proceso de industrialización provocaba una tendencia permanente y creciente al déficit, que se cubría cada vez en mayor medida con recursos provenientes de endeudamiento, el que a su vez, en su momento, se añadió, por causa de su servicio, a las presiones deficitarias. Al tiempo que las necesidades de divisas crecían, una fuente, la agricultura había dejado de proporcionarlas, y los servicios —turísticos principalmente— se mantenían como la única fuente importante, aunque fluctuante, de ingresos corrientes. Para 1970, casi el 30% de las divisas requeridas era para servicio de la deuda, y el 60% de la nueva deuda servía para atender esa necesidad⁴.

Las finanzas públicas no destacaban por su salud. David Ibarra señalaba que, a pesar de que hubiera déficit públicos crónicos, en realidad el gasto estaba limitado:

El propósito de fortalecer el ahorro individual y de las empresas, unido a la preocupación por la estabilidad monetaria y cambiaria, ha hecho perder vigor a la inversión pública y ha creado escollos para la expansión de los servicios de beneficio social. Hace mucho tiempo que no surgen iniciativas de la trascendencia que tuvieron, en su momento, la creación de NAFINSA, la CFE, Pemex,

Guanomex, para citar algunos ejemplos⁵.

Continuar la sustitución de importaciones exigía inversiones, capacitación de mano de obra, y tecnología, entre otros factores, para producir internamente bienes de capital e intermedios, justo cuando el dinamismo de la inversión privada parecía decaer. Una solución aparentemente obvia era dotar al Estado de una mayor capacidad de acción, aunque ello entrañaba, como desde entonces se señalaba, el riesgo de volver a esquemas de financiamiento inflacionario del gasto adicional. Luis Echeverría parecía decidido a ampliar la participación del Estado en la economía desde el primer día de su gobierno, cuando declaró que la revolución aceleraría el paso, y que no existía el célebre dilema entre crecimiento y distribución del ingreso⁶. Con todo, en su primer año de gobierno el presidente Echeverría siguió una política ortodoxa, de moderación, diseñada desde 1970 por Hugo B. Margain, su secretario de Hacienda, que había ocupado el cargo desde fines del período de Díaz Ordaz con el propósito de preparar con mayor tiempo la política económica del nuevo régimen. Pero la política moderada de 1971 no mejoró el panorama: crecieron los precios y la desocupación, se redujo la inversión, el déficit público persistió y apenas bajó el externo, y el PIB redujo su crecimiento a sólo 4.1%, en lo que sería conocido como la "atonía" de 1971. Ante tales circunstancias, el gobierno decidió lanzarse definitivamente por una vía expansiva, y desde 1972 el gasto público comienza a crecer, tanto el de inversión como el corriente. Se crearon nuevos organismos como el INDECO, el CONACYT, el IMCE y el INFONAVIT, el empleo en el sector público se dispararía, creciendo 60% a lo largo de todo el sexenio. Se trataba, sí, de atacar la recesión; pero además, y fundamentalmente, de dar a la economía un nuevo y permanente impulso por la vía del gasto público. El cuadro V-I muestra cómo el gasto del sector público crece de 25 a 38 por ciento del PIB y el del gobierno federal —sin paraestatales— de un 12.3% a un

Cuadro V - 1

Gasto Público
(Millones de pesos)

	1	2	3	4	5	6	7
	PIB	Sector Público	Gobierno Federal	Déficit Sector Público	2/PIB	3/PIB	4/PIB
1971	452400	121360	55786	10673	24.8	12.3	2.2
1972	512300	148806	77230	20070	26.4	15.1	3.6
1973	619600	204083	102241	40616	29.5	16.5	5.9
1974	813700	276538	135795	49210	30.7	16.7	5.5
1975	1000900	400725	200416	98118	36.4	20	8.9
1976	1220800	420193	274963	104720	37.9	22.5	7.6

Fuentes: J.W. Wilkie, op. cit., pp. 56 y 519, y P. García Alba y J. Serra Puche, op. cit., pp. 30 y 39.

Nota: La columna 3 no incluye paraestatales. Las columnas 5 y 7 se calculan con las cifras de PIB de García Alba y Serra Puche, que son más altas que las de Wilkie, con las que se calculan las cifras de la columna 6, por ser su libro la fuente de la columna 3.

Cuadro V - 2

Destino del gasto presupuestario federal (%)

	Económico	Social	Administrativo
1971	40.2	24.3	35.5
1972	46.6	23.6	29.8
1973	45.5	23.6	30.9
1974	44.3	23.5	32.2
1975	46.7	23.1	30.2
1976	48.7	22.9	28.4

Fuente: J.W. Wilkie, op. cit., p. 358

22.5% en el sexenio. En muchos casos el gasto fue insuficiente, pero lo cierto es que la economía volvió a crecer a tasas altas, de 8.5% y 8.4% en 1972 y 1973. El gasto económico, como indica el cuadro V-2, creció con respecto al del sexenio anterior, y lo mismo pasó con el gasto social, a expensas de los gastos administrativos. Los rubros más favorecidos fueron la industria —siderúrgica y energéticos—, la educación, la seguridad social y el fomento agropecuario. La inversión pública creció —con grandes fluctuaciones— a un 11.5% anual en promedio, muy superior al porcentaje del sexenio previo⁷.

En ausencia de una reforma fiscal de fondo, el gasto resultó deficitario, y se volvió al expediente del financiamiento monetario. La expansión de la oferta monetaria y del gasto público incrementaban la demanda agregada, los precios y el déficit externo en cuenta corriente. Pero para evitar perder reservas o devaluar, se recurrió a la deuda externa, lo que mantuvo activas las presiones inflacionarias al impedirse la reducción de la base monetaria⁸. Para contrarrestar esta expansión de la base monetaria, se redujo el multiplicador monetario mediante la sustitución de la fracción destinada a crédito selectivo dirigido de los bancos por encaje legal propiamente dicho⁹. Es decir, se implementaba una política de arranque y freno que redujo el crédito al sector privado de la economía mientras crecía el gasto público.

Dentro del gasto, el de inversión recibió un importante impulso. Como resultado, la inversión pública pasó de 5.4% del PIB en 1971 a un máximo de 9.6% en 1975, en tanto que la inversión privada mantuvo —y aún redujo en algunos años— su participación en el producto, la que fluctuó alrededor del 12%¹⁰.

A pesar del cambio en la política de gasto público, se decidió mantener intacto el esquema de presupuestación pública. Esto quedaba claro desde 1971, cuando el subsecretario de ingresos de la SHCP, Gustavo Petricioli, planteó la reforma en la política presupuestal como algo vago y reiterativo de lo ya hecho: perfeccionar criterios para jerarquizar proyectos, generar mayor información acerca del avance del ejercicio del gasto, y buscar mayor coordinación entre las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia¹¹. La única reforma importante que se intentaría no sería orgánica, sino operativa: en 1973 Echeverría reconoció que el gasto ejercido era siempre muy superior al presupuestado, y que la subestimación original provocaba confusiones que era necesario erradicar, no mediante mayor apego a las cifras, sino mediante un mayor realismo en el cálculo de los presupuestos originales¹².

El proceso presupuestario siguió siendo, durante el sexenio de Echeverría, básicamente igual que el del anterior, con la responsabilidad central ubicada en la Dirección General de Egresos como unidad elaboradora y controladora de los presupuestos de la federación. Las dependencias no manejaban fondos, sino documentos autorizados por la Dirección General de Egresos. La Secretaría del Patrimonio Nacional mantenía su intervención en cuestión de precios y calidad de las adquisiciones y, junto con la Secretaría de la Presidencia, en la vigilancia de la aplicación de subsidios federales.

El sistema presupuestario se basaba, en teoría, en el ajuste de las erogaciones a la disponibilidad de recursos que resultaba de una proyección macroeconómica plasmada en un documento, el Marco Global del Gasto Presupuestal¹³, elaborado por los asesores económicos del Presidente

y de cuya precisión habla la necesidad que hubo de realizar la reforma de "realismo" que perseguía mejorar el cálculo original de gastos e ingresos, que como dijimos, se hizo en 1973. El proceso presupuestario, en su etapa de formulación, arrancaba con un estudio preliminar de la Dirección General de Egresos basado en el gasto efectuado durante los siete primeros meses del año. En agosto se solicitaba a cada dependencia que, sobre la base del límite de gasto corriente que le era asignado por Hacienda, elaborara su anteproyecto de presupuesto, para entregar el día 15 de octubre¹⁴. En el caso de las paraestatales sujetas a control presupuestal, el anteproyecto se debía entregar desde antes por incluir tanto egresos como ingresos. Se procedía entonces en la Dirección de Egresos a analizar los anteproyectos atendiendo sobre todo la capacidad de gasto ejercida por cada dependencia en el pasado, y se aclaraban las proposiciones que no coincidieran con el criterio de la Secretaría de Hacienda. Las inversiones se trataban como antes hemos explicado. Las propuestas llegaban a la Dirección de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia antes del 31 de agosto; la Secretaría de la Presidencia, en consulta con la de Hacienda —por medio de un mecanismo ya conocido de la Subcomisión Inversión-Financiamiento— determinaba el monto global de la inversión pública, y la asignación tentativa para cada entidad inversora; cada programa se estudiaba y analizaba en un grupo de trabajo de la Subcomisión, y sus conclusiones permitían a las dos Secretarías coordinadas determinar las cantidades por invertir, que quedaban incluidas en el presupuesto de cada dependencia y entidad. Finalmente, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integraba en la Dirección General de Egresos y, junto con la iniciativa de decreto, era enviado al Ejecutivo Federal. Este hacía las observaciones necesarias, que se incorporaban al documento que finalmente debía presen

tarse ante la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 de diciembre. Más adelante, durante el curso del año, correspondía a la Dirección de Egresos estudiar y, en su caso, aprobar las propuestas de modificación que hubiera. En este sentido, tradicionalmente los decretos de presupuesto facultan al Ejecutivo para hacer esas modificaciones cuando no aumenten el gasto, o bien cuando no excedan del monto de ingresos adicionales a los presupuestados originalmente. El ejercicio y el control concomitante los realizaba básicamente la Dirección General de Egresos a través del sistema de expedición de órdenes de pago, que se giraban siempre que se contara con saldos positivos en las partidas respectivas y previa autorización de las Secretarías de Patrimonio Nacional y de la Presidencia cuando ésta era necesaria. La orden de pago, una vez aprobada, era enviada a la Tesorería, para que ésta la hiciera efectiva por medio de la pagaduría correspondiente. En el control participaban también la Contaduría de la Federación y la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, de la Subsecretaría de Egresos, que podía fincar responsabilidades por irregularidades en operaciones que afectaran el manejo de recursos en cualquiera de sus aspectos¹⁵.

En este marco general, que es el mismo del tiempo de Díaz Ordaz, se produjeron algunas adiciones y modificaciones que seguían las recomendaciones que hiciera en el sexenio anterior la CAP —desde enero de 1971 convertida en Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, a cargo de Alejandro Carrillo Castro¹⁶—, mediante una serie de acuerdos, que dispusieron la creación de unidades de organización y métodos, unidades de programación y comisiones internas de administración en las dependencias del ejecutivo federal. El acuerdo del 28 de enero de 1971¹⁷, buscaba sentar las bases para

las reformas microadministrativas que en cada dependencia hicieran falta; el motivo que se esgrimía era que el volumen creciente de recursos que manejaba el gobierno federal exigía "niveles óptimos de eficacia en los trabajos del sector público", que se conseguirían con esas reformas. Tal acuerdo disponía la creación de unidades de organización y métodos (UOMs) y Comisiones Internas de Administración (CIDAs) tanto en las secretarías y departamentos como en los organismos y empresas, a fin de que fueran éstas las que plantearan y realizaran las reformas internas aludidas. La Secretaría de la Presidencia debía "promover y coordinar" las reformas, para lo que "se relacionaría" con las CIDAs y UOMs. El 11 de marzo, un nuevo acuerdo¹⁸ establecía la creación de las unidades de programación (UPs), dado que las dependencias y entidades debían contar "con servicios técnicos que les permitieran precisar y cuantificar sus objetivos, así como programar el empleo adecuado de los recursos ...". Las UPs asesorarían a los titulares de cada órgano en la definición de sus objetivos, en la formulación de planes y en la determinación de los recursos necesarios para realizarlos. También en este caso la Secretaría de la Presidencia asesoraría y normaría a las nuevas unidades, que participarían en las CIDAs para que las reformas se ajustaran a los programas. Este conjunto de disposiciones, que no dio frutos de importancia, pretendía atacar el problema de los sistemas y métodos internos de cada dependencia; sobre cuestiones macroadministrativas, no se decía nada relevante.

A pesar de todo, parecía existir en la Dirección General de Estudios Administrativos conciencia de estas cuestiones. Esa conciencia incluía un "programa de racionalización del gasto público" cuyo propósito era implantar mecanismos de programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, y su objetivo final era consolidar y rees-

estructurar la Subcomisión de Inversión-Financiamiento para que abordara también el problema del gasto corriente. Para la Subcomisión este programa de racionalización tenía ambiciosos planes, como el que llegara a controlar todo el gasto de la federación. Pero ninguno de ellos se realizó, y el programa de racionalización, como tanto otros, cayó en el olvido, lo que se podía prever desde el documento en que se anunciaba:

/.../ Actualmente se dispone de técnicas de programación presupuestaria que ya contienen los elementos necesarios para permitir una programación y una coordinación más adecuados del gasto público /.../ Sin embargo, no se ha contemplado aún, al menos a corto plazo, su empleo generalizado en la actividad pública¹⁹.

Pretender que el "programa de racionalización" sustituiría a la implantación de estas técnicas cuando ni siquiera se tenía la voluntad de estudiar estas últimas era iluso. La falta de interés por este tipo de reformas reflejaba los escollos que encontraría ese programa, que murió de inanición, como suele decirse. Pero la ilusión era aún más grande: se pretendía formar una "comunidad programática" cuya columna vertebral fuera el sistema integrado por la Secretaría de la Presidencia en coordinación con las UPs, a las que por otra parte nadie concedía gran importancia. En este esquema, con todo, había un punto interesante que más adelante sería utilizado: se afinó el concepto de funciones globalizadoras, que normaran el funcionamiento de los sistemas comunes a toda la administración pública, como la programación, el presupuesto, la contabilidad y la estadística²⁰. Este concepto fructificaría sólo un

sexenio más adelante.

Era evidente ya entonces que el gobierno de Echeverría no tenía el propósito ni de reorganizar la administración ni de implantar la planeación. Pero dos cuestiones seguían en pie: el del control de la administración paraestatal y el de la coordinación entre las dependencias del triángulo de la eficiencia. Las primeras alcanzarían un desarrollo tremendo durante la administración de Luis Echeverría, al crearse más de 370 entidades durante su mandato (568 si se consideran fideicomisos y empresas de participación estatal minoritaria)²¹. Sobre el segundo asunto Fernando Solana, antiguo miembro de la CAP, opinaba en 1971 que la historia de ese control era una historia de desconfianza y recelo de todos hacia cada uno de los demás.

Los controles generales se manejan a través de tres secretarías de estado: la Secretaría de Hacienda, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia. Y en alguna época llegó a establecerse una competencia entre las tres por ver cuál controlaba más mecanismos de control. Hasta la fecha no tengo conocimiento de ningún esfuerzo sistemático de coordinación entre las tres secretarías para diseñar mecanismos de planeación, coordinación y control unitario.²²

Respecto a la competencia, sin duda la iba ganando la Secretaría de Hacienda, que como centro de un proceso presupuestal ampliado a las principales entidades paraestatales (25 en total a partir de 1973) extendía su influencia sobre la mayor parte del gasto del sector público federal, pues las entidades sujetas a control presupuestal manejaban casi tres cuartas partes de los recursos paraestatales, que a su vez

representaban alrededor del 70% de los ingresos propios y del 60% de los egresos del sector público en los inicios del régimen²³. Pero los intentos fiscalizadores prosiguieron, y la mejor muestra de ello fue la nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de diciembre de 1970. Este ordenamiento facultaba simultáneamente a las dependencias del triángulo para ejercer esa función. El nuevo documento recogía las disposiciones del anterior y aun las ampliaba, al asignar a la Secretaría del Patrimonio Nacional las tareas de revisión de los sistemas de contabilidad, control y auditoría de las paraestatales, de revisar sus estados financieros y de vigilar el cumplimiento de sus presupuestos y programas de operación; en el caso de los organismos y empresas incluidos en el presupuesto federal, vigilaría que en el ejercicio de sus presupuestos se apegaran a las normas dictadas por Hacienda (artículo 7^a)²⁴. Para cumplir con sus funciones, Patrimonio Nacional contaba con la Dirección General de Operación y Desarrollo de los Organismos y Empresas del Sector Paraestatal, la Dirección General de Promoción y Coordinación del Sector Paraestatal y con la Dirección General de Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. El nuevo sistema de control era inoperante por el exceso de controles y por la intervención de demasiados órganos, en opinión del nuevo Director General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, José Chanes Nieto.²⁵ Este problema, al decir de numerosos funcionarios públicos, se mantiene vigente hasta el presente, por más que sus formas hayan cambiado.

En cuestión de coordinación para efectos del gasto público, la Subcomisión Inversión Financiamiento siguió funcionando, como ya hemos visto, y se creó además una Comisión Coordinadora y de Control del Gasto

Público. La Subcomisión había trabajado aceptablemente, por lo que existía la idea de ampliar sus atribuciones. José López Portillo, en tonces subsecretario del ramo en Patrimonio Nacional²⁶, pensaba a principios de 1971, que debía crearse algo parecido —"un sistema equivalente complementario"— a la Subcomisión para atender el gasto de los programas de operación, ya no sólo de inversión; fundamentalmente, decía él, "si se considera que la inversión está destinada a administrarse". Después, estas propuestas le servían de puente para manifestar lo que se convertía poco a poco en un proyecto claro:

La experiencia que llegue a acumularse con esos simples sistemas de trabajo permitirá resolver, con pleno conocimiento de causa, si es recomendable, y en qué medida y dirección, modificar el sistema legal que rige la materia presupuesta/²⁷

Si bien Alejandro Carrillo Castro afirmaba en 1973 que la Subcomisión Inversión-Financiamiento "a últimas fechas, ha ampliado también sus actividades para revisar la programación y el control del gasto corriente"²⁸, en 1974 la Dirección General de Egresos —con un conocimiento más directo y actualizado del tema, es de esperarse— describía las funciones de la Subcomisión como relativas solamente a la coordinación del gasto de inversión, y añadía que se organizaba en grupos sectoriales de trabajo²⁹. Puede inferirse de ambas afirmaciones que la iniciativa de ampliar su campo de acción llegó a discutirse en el seno mismo de la Subcomisión, pero que pronto fue descartada. Probablemente, una vez más, la dificultad de negociar el contenido de sus atribuciones impidió a las Secretarías de Hacienda y la Presidencia trabajar juntas en un terreno que Hacienda consideraba propio. Al parecer la Subcomisión

integró algunos representantes de Patrimonio Nacional en tiempos de Echeverría, pero antes de hacerlo elaboró --con sólo los de Hacienda y la Presidencia-- un Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976. De ambos hechos existe sólo una referencia indirecta³⁰; el dicho programa, parece ser, no fue tomado en cuenta por la administración, aunque tampoco existe evidencia concluyente al respecto.

Por lo que hace a la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, creada en 1971, ésta tenía una función de asesoría, no operativa, y estaba integrada por elementos de las tres dependencias del triángulo. Este nuevo mecanismo tendría la misión de hacer propuestas sobre monto, composición y estructura sectorial del gasto público, y sobre la estructura del financiamiento destinado a cubrirlo³¹. Esta Comisión pretendía aprovechar las experiencias de la Subcomisión Inversión-Financiamiento, tratando de aplicar métodos semejantes de trabajo a la totalidad del gasto, incluyendo el corriente y los subsidios, aunque sin capacidad ejecutiva como ya hemos señalado. Se confiaba en que esta falta de capacidad no sería obstáculo para^{que} el triángulo, en uso de sus atribuciones, siguiera sus recomendaciones³². Pero ya desde el hecho de que José López Portillo, subsecretario del ramo en la SEPANAL, pidiera, como hemos visto, la creación de un "sistema equivalente complementario" de la Subcomisión Inversión-Financiamiento, al mismo tiempo que Porfirio Muñoz Ledo, subsecretario del ramo en la Secretaría de la Presidencia, explicaba que ese mecanismo, la Comisión Coordinadora, ya había sido creado, se puede observar que la comisión no coordinaba ni a sus propios integrantes. Por eso no es de extrañar que Carrillo Castro, en 1981, la recordara simplemente como otro intento frustrado de coordinar el gasto público en su conjunto³³. Debe recordarse que al tiempo de la creación de este organismo,

la Dirección de Estudios Administrativos de la propia Secretaría de la Presidencia adelantaba planes en los que la Subcomisión Inversión-Financiamiento extendiera sus funciones hacia el gasto corriente, lo que pone de manifiesto la falta de comunicación y de congruencia entre los participantes de la administración pública con proyectos para modificarla. Con todo, la cuestión administrativa de la coordinación se seguiría extendiendo, como lo atestiguan el surgimiento de los Comités Promotores del Desarrollo (COPRODES), órganos de coordinación entre la Federación y los estados, la creación de Comisiones Sectoriales dentro del sector público federal, la de la Dirección General de Desarrollo Regional dentro de la Secretaría de la Presidencia en 1974, y la constitución, en la misma dependencia, de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional en 1975, con el fin de auxiliar a los COPRODES en su labor de proponer programas de inversiones federales en los estados³⁴, las que en su momento eran turnadas a las dependencias que realizaban esas inversiones, para que las consideraran durante la elaboración de los programas de inversión que enviaban a la Dirección de Inversiones Públicas, lo cual complicaba un poco más el proceso de decisiones presupuestarias para el gasto de inversión.

La política expansionista de Echeverría —el desarrollo compartido, como dio en llamársele— fue como ya vimos una política de arranque y freno, y tuvo varias consecuencias negativas junto con el indudable avance de recuperar la iniciativa estatal. La primera de esas consecuencias, de carácter más bien político, fue la oleada de ataques de la iniciativa

privada al gobierno, y las pugnas entre organizaciones obreras y patronales. El motivo aparente de las primeras era el intervencionismo "excesivo" del gobierno en la economía, y en represalia se detenía el crecimiento de la inversión. Verbalmente, la iniciativa privada también declaraba su indignación ante el reformismo de la administración. Fue el temor a exacerbar esta oposición y a convertirla en fuga de capitales lo que impidió que, sobre todo a fines de 1972, se pudiera reformar la Ley del impuesto sobre la renta; la reforma fiscal se hizo, pero descansando en los impuestos indirectos como el ISIM³⁵. A pesar de la restricción crediticia, la expansión de la demanda agregada generada por el gasto y su financiamiento monetario era demasiado grande, por lo que la inflación comenzó a alcanzar niveles que no se veían desde hacía décadas. Este fenómeno se tradujo en fricciones por la defensa de su participación en el ingreso entre las agrupaciones empresariales y las obreras. En este contexto, se creó en abril de 1974 el Comité Mixto para la Defensa del Salario Mínimo, con representantes del Congreso del Trabajo y del gobierno, y en ese mismo año se vuelve anual la revisión salarial. Mientras el gobierno creaba el FONACOT y reforzaba la CONASUPO, se generaban olas de acaparamiento y especulación. Por otra parte, en esta pugna distributiva las utilidades crecían más que cualquier otro componente de los costos, lo que aceleraba la inflación, según indica Carlos Tello³⁶.

La incapacidad del gobierno para financiar su propio gasto generaba déficits que se cubrían mediante el uso de crédito tanto interno como externo, que con frecuencia rebasaba los montos ordinarios aprobados en la Ley de Ingresos³⁷. En algunos años se intentó reducir el déficit mediante disminuciones en la inversión, pero no se lograba gran cosa. Como resultado de ello, el Estado "se endeudaba por encima de los requerimien

tos globales de la balanza de pagos y también por encima de las importaciones públicas"³⁸; las revisiones a los precios y tarifas de los bienes y servicios que producía el sector público no fueron suficientes para evitar estas tendencias. En 1975, para responder a los agravios gubernamentales, se fundó el Consejo Coordinador Empresarial, del que López Portillo dijo, ya en su carácter de Secretario de Hacienda: "¿.../ es una fuerza corporativa; de ella al fascismo hay sólo un paso ¿.../"³⁹.

Para fines de 1976, era inevitable la devaluación y la crisis se presentaba ya con toda su fuerza: el PIB crecía apenas por encima del aumento de la población, el déficit externo y el del gobierno habían generado una enorme deuda externa y la inflación no cedía. La política de arranque y freno combinada con la falta de confianza de la iniciativa privada daba sus frutos macroeconómicos. Finalmente, el 31 de agosto se puso a flotar el peso.

Pero no todo en la política económica, aunque a veces el exceso de teoría pueda inducir a creerlo así, se resuelve con el conocimiento de los agregados. El fracaso del desarrollo compartido fue más que el fracaso de un conjunto de medidas macroeconómicas ciertamente poco congruentes. Fue, además, la exhibición de las carencias instrumentales del gobierno para llevar adelante este tipo de medidas. La expansión en el sexenio de Echeverría se produjo en ausencia de mecanismos globales de programación económica que permitieran "un control efectivo del presupuesto federal", lo que se manifestó en un aparente recrudecimiento de la corrupción pública y en un aumento de la irracionalidad administrativa⁴⁰.

Estos fenómenos fueron claros a todo lo largo del sexenio. Pero se prefirió seguir adelante bajo el argumento —defendido por Carlos Tello— de que "la ineficiencia en tareas necesarias no puede ser motivo para abandonarlas ¿.../"⁴¹. El costo de la ineficiencia aguda era una baja

productividad de los recursos empleados y una incapacidad para fijarse objetivos de largo plazo. La política expansionista se volvió así una política inmediatista —"populista"— guiada por la búsqueda de apoyos coyunturales y por criterios de corto plazo⁴², bajo los cuales resulta difícil concebir el montaje de un nuevo modelo de desarrollo. La propia administración trabajaba en la incertidumbre y dispersamente.

Como consecuencia, la efectividad de la inversión disminuyó, eliminándose el control sobre la misma y propiciando formas de despilfarro que desprestijaron la obra pública y desmoralizaron al propio sector público⁴³.

El aparato administrativo, con las minúsculas y poco efectivas reformas que sufrió en su estructura presupuestal, creció por agregación, sin control y fuera de un proyecto global, y fue por esa expansión entrópica un elemento contrario a la propia política económica, ya de por sí deficiente. Los nuevos objetivos del Estado rebasaron ampliamente la capacidad de una administración gestada bajo un modelo de desarrollo que no pedía mucho de la actividad directa del gobierno, como lo reconocía incluso Carlos Tello, para quien sin embargo la irracionalidad generada era sólo el menor de dos males:

Poner en acción una política que acelerara y multiplicara la atención de los graves rezagos que padecen las mayorías, es decir, una política de vastas realizaciones [...] habría supuesto una muy amplia reorganización institucional del sector público. Parece obvio sin embargo, que habría sido una decisión errónea y posiblemente de graves consecuencias sociales y políticas posponer, quizá durante dos

o tres años, la promoción y continuidad del desarrollo, encarando primero la organización institucional. Evaluada o no la alternativa el gobierno de la República decidió, con la estructura organizativa con que contaba, acelerar el ritmo de las realizaciones materiales /.../ ^{AA}

Hemos visto que, al más alto nivel, la "alternativa" no fue tomada en serio, si bien existían viejas inquietudes al respecto entre funcionarios colocados en distintas posiciones del aparato administrativo. Se puede decir que muchas veces el argumento ya citado se invirtió: la asumida necesidad de las tareas que se emprendían servía de escudo y disculpa para la ineficiencia y el despilfarro. Pero la reforma administrativa tendría una nueva oportunidad, y esta vez no la dejaría escapar.

4

En mayo de 1973 y aparentemente debido a diferencias con el Secretario de Hacienda Hugo B. Margalín —"las finanzas se manejan desde Los Pinos", declarararía el Presidente—, Luis Echeverría sacó a José López Portillo de la Dirección General de la Comisión Federal de Electricidad, en la que estaba desde hacía apenas 9 meses, para darle el puesto ministerial de aquél. El nuevo secretario no era, como sus antecesores en el cargo, sea Ramón Beteta o Antonio Ortiz Mena, un experto financista, sino un administrador profesional, con una historia personal que ahora incluía estadías en las tres dependencias del Triángulo de la eficiencia.

A la Secretaría de Hacienda no se llevó de inmediato a López Portillo sino a unos cuantos de sus viejos conocidos: Carlos Vargas Galindo a su secretaría particular, Julio Moctezuma a la Oficialía Mayor y a Ifigenia Martínez a la Dirección General de Programación y Descentralización Administrativa⁴⁵. Pero sí se llevaba algunas de sus viejas intenciones de reforma administrativa. Así, en 1974 se hizo una reorganización de Hacienda que obedecía, entre otras cosas, a una antigua idea de su titular, que ahora refrendaba:

Estamos convencidos que el sistema de presupuesto por programas es la solución óptima a los distintos problemas de administración del gasto público, y hacia su implantación orientamos medidas paulatinas L.../⁴⁶

En la Secretaría de Hacienda, esas "medidas" —parte de la reorganización aludida— incluían la creación de una Unidad de Programas y Presupuestos del Sector Público, ubicada bajo la dependencia del Oficial Mayor, Rodolfo Moctezuma, antiguo colaborador de López Portillo en la CAP. Esta Unidad participaría "en la integración de programas de actividades de las entidades del sector público" y procuraría "la implantación gradual del presupuesto por programas, instrumento que permitirá una mayor racionalización de las decisiones en materia presupuestal L.../"⁴⁷. En 1975 se anunciaba que este sistema se empezaba a "promover" entre las entidades paraestatales, y finalmente el presupuesto de egresos de la federación de 1976, comenzado a preparar cuando todavía López Portillo era secretario de Hacienda, se elaboró con base en una estructura programática, pero sin llegar a aplicar plenamente el presupuesto por programas: se hizo un "presupuesto con orientación programática"⁴⁸.

Si se puede dar crédito a las declaraciones de Luis Echeverría

sobre su sucesor —seleccionado porque "sus tareas como funcionario lo revelaron como inclinado a la planificación, y planificación se requería"⁴⁹ -- se puede aceptar que desde mediados de 1975 le había comunicado ya que él sería el próximo candidato.

L... y José López Portillo. Este, que era el último en la lista, supo en los primeros días de junio quién sería el siguiente Primer Magistrado. Yo personalmente le di a conocer la re solución, en discretísimo coloquio⁵⁰.

Sobre esta base quizá pueda entenderse mejor la firme decisión de hacer un presupuesto con orientación programática para 1976. Quizá también a la luz de aquel hecho puedan interpretarse las palabras de Alejandro Carrillo Castro en las pláticas que dio en el marco de un ciclo organizado por el IPONAP en agosto de 1975 y del Seminario Franco-Mexicano de Coordinación Administrativa que tuvo lugar del 2 al 11 de septiembre de 1975, a sólo medio mes del inminente "destape". Carrillo Castro, quien había sido secretario técnico de la CAP, y después Director General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, y en aquellos momentos era asesor del Subsecretario de Egresos, por instrucciones del Secretario, sería durante el sexenio de López Portillo Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Es decir, sería el principal responsable del programa de reforma administrativa emprendida por el Presidente. Por eso su conferencia parece una exposición de propósitos, un adelanto, en cierta forma, del ánimo que permearía las acciones en materia de reorganización administrativa de los sistemas presupuestarios. En estas pláticas se mencionaba que todos los mecanismos de coordinación y planeación habían sido paralelos al mecanismo presupuestario (lo que hemos señalado

al indicar que la coordinación del gasto de inversión venía "por fuera" del proceso presupuestario). Esto provocaba la inoperancia de los intentos coordinadores; había, pues, necesidad de vincular planeación y programación con formulación, autorización y control del presupuesto. Los problemas de coordinación eran agravados por el centralismo tradicional del sector financiero, al que en ese sentido se podía comparar con los sectores diplomático y militar, porque impedía que ese sector (evidentemente se refería a Hacienda) tomara "en cuenta la existencia y funciones de otras entidades gubernamentales, que también deben incidir en las funciones que tienen a su cargo /.../"⁵¹ Señalaba que la distinción en el tratamiento del gasto de inversión y el corriente los había "divorciado", lo que había hecho necesario ensayar los mecanismos de coordinación ya conocidos. Hasta aquí, las críticas a Hacienda y al sistema presupuestario vigente eran de una dureza pocas veces vista en declaraciones públicas de algún funcionario. Pero para que no quedaran dudas sobre las ideas que estaba manejando, Carrillo Castro pronunció, ya durante el diálogo que siguió a su presentación en el Seminario Franco-Mexicano, esta "sentencia de muerte".

Nada me daría más preocupación que de las sugerencias que he hecho se pudiera desprender la recomendación de entregar a la Secretaría de Hacienda un rol que, también a mi juicio, no debe tener /.../ tampoco creo que la solución sea darle las funciones globales de planeación y programación al ministerio de finanzas /SHCP/, que debería funcionar principalmente como una tesorería o como una caja⁵².

Más adelante diría que sería interesante explorar la posibilidad

de reunir las funciones de planeación presupuestal y planeación del sector público, bajo el titular del ejecutivo. No obstante, y muy significativamente para la evaluación del peso de lo que decía, aclaraba que no se trataba de una "propuesta definitiva". Pero reiteraba una vez más aquello que sí parecía "definitivo":

 Pero la búsqueda de esta interrelación no debería servir de pretexto para que las primeras programación del gasto público/ regresaran a una secretaría que, de hecho más que de derecho, ha tenido tradicionalmente esta función por la fuerza que adquiere quien ejerce el presupuesto en la administración pública⁵³.

Al final del capítulo III, decíamos que de las afirmaciones de Mancera Ortiz se deducía la posición de la SHCP ante la planeación. Similarmente, de las de Carrillo Castro se puede inferir, en retrospectiva, la postura del que sería el nuevo gobierno: planeación y presupuesto reunidos, pero no bajo la Secretaría de Hacienda. Lo demás estaba aún por definirse.

Huño, durante el sexenio y sobre todo al acercarse el momento en que se definiría la sucesión presidencial, otras propuestas y comentarios. En 1971, por ejemplo, Andrés Caso, entonces oficial mayor de SOP, opinaba que la Ley Orgánica del Presupuesto "no respondía/ ya a las exigencias de un presupuesto promotor del desarrollo"⁵⁴. En 1975, la Secretaría de la Presidencia de Hugo Cervantes del Río, quien hasta ese momento no había mostrado mayores preocupaciones por impulsar la reforma administrativa, según recuerda Alejandro Carrillo Castro, preparó un proyecto de ley General de Planeación Económica y Social que codifi

caba disposiciones dispersas y sentaba las bases para la planeación. Era evidentemente, una carta en la carrera presidencial, que al decidirse anticipadamente en favor de López Portillo, y con la subsecuente renuncia de Cervantes del Rfo, ni siquiera llegó al Congreso⁵⁵. El nuevo secretario de la Presidencia, Ignacio Ovalle Fernández, pronunció un vivo discurso en la reunión "Planeación para la libertad" el día 23 de junio de 1976, en el que se dirige al Presidente para defender su ausencia de política de planeación. Este discurso puede verse como la despedida a un proyecto que pudo haber hecho propio, pero al que no le dio importancia. Incluso hay en él un reproche al candidato presidencial, que anunciaba tal proyecto.

La idea misma de una planeación democrática excluye el supuesto del hombre providencial. Usted, después de más de dos décadas en la administración pública /.../ usted que conoció los límites de una burocracia en ocasiones impermeable a las demandas y a los planteamientos justos /.../ sabía muy bien que no bastarían recetas técnicas, que era necesario ascender a lo político, y que únicamente a través de una nueva actitud, modesta /.../ la administración pública podría contar con los elementos para establecer una nueva racionalidad.

/.../ ¡Qué contraste con el funcionario envanecido que no sabe aprender de la realidad, con aquellos aprisionados en sus propios dogmas, con aquellos que no perciben o que pretenden desconocer, desde una hipotética neutralidad política, que su técnica muchas veces está proponiendo concepciones

ideológicas del dominio imperial ⁵⁶.

Ciertamente, el nuevo aparato administrativo se toparía con los problemas burocráticos que mencionaba Ovalle y que son definidos por la fórmula clásica de "la resistencia al cambio". Pero la ineficiencia existía ya, como lo hemos señalado, aunque se pretextaba que la urgencia de la cuestión del desarrollo hacía secundaria la cuestión administrativa. En la promoción de un nuevo estilo de participación estatal en la economía, producto de la necesidad de "cambio" que la crisis de fines del desarrollo estabilizador había generado, no había ocupado un lugar importante el control y planeación de esa participación. El resultado fue la expansión desmedida del sector paraestatal y el crecimiento del gasto al grado de que no cabía ya en las viejas estructuras administrativas. Eso fusionaría, al final del sexenio y en la propuesta del nuevo gobierno, las cuestiones del desarrollo y administrativa. Para poder dar respuesta a la primera, se conformaba un Estado activo; pero éste, a su vez, estaba condenado a la impotencia sino se reorganizaba para hacer frente a sus nuevas tareas. La llegada al poder de un grupo convencido de estas ideas abriría la puerta al cambio más importante en la administración presupuestaria de la época posrevolucionaria.

La experiencia del sexenio de Echeverría repite las conclusiones del capítulo anterior sobre la pertinencia de considerar los cambios administrativos como actos racionales. En este caso, la expansión del sector paraestatal, por ejemplo, obedeció a diversas motivaciones que no tienen mucho que ver con criterios de adecuación administrativa: renuencia a modificar las leyes e inclinación, por ende, a servirse del expediente de la creación de nuevos organismos mediante la expedición de decretos y de simples acuerdos; y la necesidad de crear nuevas

posiciones político-administrativas para los grupos e individuos a los que se buscaba incorporar al sistema, como un aspecto más de la apertura política del régimen. Estos años confirmaron además que la voluntad presidencial es una condición indispensable de la reforma política.

Por lo que toca a la propuesta teórica de Crozier, puede decirse que la sensación de crisis debida al agotamiento del desarrollo estabilizador generó la expansión del sector público. Pero también debe señalarse que la percepción de esa crisis no provocó modificaciones de la estructura administrativa del Gobierno Federal, lo que contribuyó a provocar una crisis distinta, la del desconcierto y la ineficiencia. Esta nueva crisis es el puente que conduce al siguiente sexenio, en el que la reforma administrativa alcanzará una jerarquía que no había tenido nunca.

Notas.

¹ J. Blanco, "El desarrollo de la crisis en México, 1970-1976", en R. Cordera, comp., Desarrollo y crisis de la economía mexicana, México D.F., FCE, 1981, p. 300

² C. Tello, op. cit., pp. 18-20

³ L. Solís, La realidad..., op. cit., p. 276

⁴ J. Blanco, op. cit., pp. 299 y 313

⁵ D. Ibarra, op. cit., p. 520

⁶ D. Cosío Villegas, El estilo personal de gobernar, México, Joaquín Mortiz, 1974, pp. 15-17, donde afirma que la escasa definición del contenido del "cambio" haría del sexenio una "comedia de equivocaciones", pp. 49-51

⁷ J. Ayala, "límites y contradicciones del intervencionismo estatal, 1970-1976", en R. Cordera, comp., Desarrollo y crisis de la economía mexicana, México D.F., 1981 p. 579

⁸ A. Gómez Oliver, op. cit., pp. 196 y 208

⁹ Ibid., p. 224

¹⁰ C. Tello, op. cit., p. 194

¹¹ G. Petricioli, "La reforma administrativa en el sector fiscal", en Revista de Administración Pública, México, n. 22, enero-febrero de 1971, pp. 51-56. Petricioli abandonaría su cargo en 1974, poco después de la

llegada a la Secretaría de José López Portillo, para ocupar el nuevo cargo de Alto Comisionado del Fútbol, cuya misión era poner orden en la Federación Mexicana de Fútbol. V. Proceso, México, n. 503, 23 de junio de 1986, p. 10. En Ingresos lo sustituiría Carlos Tello.

¹² J. W. Wilkie, op. cit., p. 348. A partir de 1973 también se establece una reforma más, esta vez tecnológica: se diseña el Sistema Unificado de Control Presupuestal, cuya gracia era extender para 1974 el uso de "equipo moderno de comunicación" en la Subsecretaría de Egresos para agilizar el control del presupuesto. V. México, Dirección General de Egresos, "El proceso presupuestario en México", en 4^o Seminario Interamericano de Presupuesto, México D.F., SHCP/ OEA, 1974, p. 102, donde además se reconoce la ausencia de evaluación sistematizada de los resultados de la gestión del sector público.

¹³ Dirección General de Egresos, "El proceso...", op. cit., p. 97

¹⁴ La descripción que se hace se basa en R. Aguirre, "La función de control en la administración pública", en Revista de Administración Pública, México, p. 24, enero-abril de 1973, pp. 123-131, y en J. Bustani Hid, "El presupuesto federal: elaboración, aprobación y ejecución", en Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, La administración pública federal, México D.F., UNAM, 1973, tomo II, pp. 7-20. El proceso es descrito en términos similares, pero las fechas fijadas para cada subfase es distinto en los dos trabajos. Hemos aceptado como válidas las fechas que da Ramón Aguirre porque él ocupaba, en esos años, el cargo de Director General de Egresos.

¹⁵ Dirección General de Estudios Administrativos, Manual de organización del gobierno federal 1976; tomo 1 (sector centralizado), México D.F., Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 267

¹⁶ A. Carrillo Castro, "La reforma...", op. cit., p. 67, Poco después se le modificaría el nombre, quedando como Dirección General de Estudios Administrativos.

17 "Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal", en Coordinación General de Estudios Administrativos, Bases jurídicas de la reforma administrativa del gobierno federal, México D.F., CGEA, 1977, pp. 97-99; o Diario Oficial, México, 28 de enero de 1971.

18 "Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las secretarías y departamento de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal", en Ibid., pp. 119-123, o Diario Oficial, México, 11 de marzo de 1971.

19 Dirección General de Estudios Administrativos, Bases para el programa de reforma administrativa del poder ejecutivo federal 1971-1976, México D.F., DGEA, 1972, pp. 62 y 63

20 Ibid., p. 34

21 F. Ramírez López y F. Raúl Díaz Ontiveros, "Planeación y empresas estatales en la administración pública de México", en Revista de Administración Pública, México, n. 59-60, julio-diciembre de 1984, p. 52

22 F. Solana, "Los marcos de la reforma administrativa", en Revista de Administración Pública, México, n. 22, enero-febrero de 1971, p. 47

23 Dirección de Estudios Administrativos, op. cit., p. 23

24 "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", en Revista de Administración Pública, México, n. 59-60, julio-diciembre de 1984, pp. 307-312, o Diario Oficial, México, 30 de diciembre de 1970

25 J. Chanes Nieto: "Organismos descentralizados y empresas de participación estatal", en Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, La administración pública federal, México, UNAM, 1973, tomo II, p. 27

26 Echeverría lo había nombrado en ese cargo como respuesta a su sugerencia, contenida en el pliego de mortaja de la CAP, de fortalecer a la Secretaría de la Presidencia con funciones de Patrimonio Nacional.

27 J. López Portillo, "La función de control en la reforma administrativa", en Revista de Administración Pública, México, n. 22, enero-febrero de 1971, p. 94

28 A. Carrillo Castro, "La función de control...", op. cit., p. 113

29 Dirección General de Egresos, "La programación...", op. cit., p. 72

30 Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, op. cit., pp. 76-77

31 P. Muñoz Ledo, "Programa actual de reforma administrativa", en Revista de Administración Pública, México, n. 22, enero-febrero de 1971, p. 12

32 I. Pichardo Pegaza, op. cit., p. 206

33 A. Carrillo Castro, "La administración pública y su influencia...", op. cit., p. 111

34 R. Carrillo Arronte, op. cit., p. 87

35 O. Tello, op. cit., pp. 60-61

36. Ibid., pp. 105-106

37 En la Ley de Ingresos, tradicionalmente el párrafo segundo del artículo segundo autoriza al ejecutivo a contratar empréstitos adicionales "cuando a juicio del propio ejecutivo, se presenten circunstancias que así lo exijan". Sobre la dudosa constitucionalidad de esta disposición, V. J. Carpizo, La constitución mexicana de 1917, México D.F., UNAM, 1979, p. 298

38 C. Tello, op. cit., p. 109

39 Citado en D. Cosío Villegas, La sucesión: desenlace y perspectivas, México D.F., Joaquín Mortiz, 1975, p. 73

40 J. Ayala, op. cit., p. 576

41 C. Tello, op. cit., p. 79

42 Ejemplos de la forma irracional de decidir algunos proyectos por parte de Echeverría, en D. Cosío Villegas, El estilo..., op. cit., pp. 40-42, 59-62

43 C. Tello, op. cit., p. 88

44 Ibid., p. 198

45 México. Dirección General de Estudios Administrativos, Manual de Organización del Gobierno Federal 1973, México D.F., DGEA, 1973, tomo 1, pp. 225-226

- 46 J. López Portillo, "La administración del gasto público en México, en Revista de Administración Pública, México, n. 27, 1975, p. 36
- 47 Dirección General de Estudios Administrativos, Manual de Organización del Gobierno Federal 1976, T. 1, op. cit., p. 269
- 48 H. Flores de la Peña, " La función de control en la administración pública mexicana", en Revista de Administración Pública, México, n. 27, 1975, p. 72 y Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, op. cit., p. 82
- 49 L. Suárez, Echeverría en el sexenio de López Portillo, México D.F., Grijalbo, 1 83, p. 249
- 50 "Echeverría expresidente: yo le dije a JLP, 4 meses antes del destape, que era el escogido", en Proceso, México, n. 232, 13 de abril de 1981, p. 15
- 51 A. Carrillo Castro , "El presupuesto público como medio de coordinación administrativa", en México. Dirección General de Estudios Administrativos, Coordinación Administrativa, México D.F., DGEA, 1977, p. 260. V. también "La reforma administrativa: antecedentes , estado actual y perspectivas para 1976-1982", en A. Carrillo Castro, La Reforma Administrativa en México, México D.F., M. A. Porrúa, 1980, tomo 2, pp. 128-130
- 52 A. Carrillo Castro , "El presupuesto público como medio...", op. cit., p. 269
- 53 Ibid., p. 270
- 54 A. Caso, "La coordinación administrativa en el Poder Ejecutivo Federal", en Revista de Administración Pública, México, n. 22, enero-febrero 1971, p. 21
- 55 Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, op. cit., p. 76
- 56 Boletín de la Dirección General de Estudios Administrativos, México n. 7

VI El surgimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

1

La sucesión presidencial de 1976 se dio en un clima difícil, tanto en términos económicos como políticos. Los primeros se concentraron en la crisis que culminó en el abandono de la vieja paridad del peso con el dólar; los segundos, en la escalada del conflicto empresarios-Estado cuyo último acto sería la expropiación de tierras en el norte del país. La nueva administración intentaría salir del paso en ambos frentes con la Alianza para la Producción, que López Portillo propuso desde su campaña electoral y que anunció el día de su toma de posesión. El programa del nuevo gobierno contenía una reforma política, una fiscal y otra administrativa. Es decir, se proponía en estas áreas introducir modificaciones al funcionamiento de las distintas estructuras institucionales del país.

En lo económico, en general, no se prometía sin embargo un retroceso en las actividades públicas. El gobierno lopez-portillista, tras un breve periodo de austeridad, olvidándose del FMI, retomaría y aun incrementaría la política de expansión del gasto público. Esto fue posible fundamentalmente debido al auge petrolero mundial al que México se sumó con el descubrimiento y la explotación de sus recursos. Con todo, aun los ingresos que la explotación de esos recursos proporcionaban resultaban insuficientes para cubrir la totalidad de los gastos públicos, por lo cual las finanzas públicas fueron altamente deficitarias durante el sexenio (el déficit fluctuó entre el 5 y el 6% del P I B en los 4 primeros años, y se

disparó al 14.9% en 1981 y al 16.5% en 1982)¹. Durante estos seis años la participación del producto bruto del sector público —que es menor que su gasto, porque incluye sólo valor agregado— dentro del P I B pasó del 15.2% al 23.3%, lo que refleja claramente esta expansión continuada del Estado². El déficit fue cubierto con deuda tanto interna como externa.

Sin embargo, esta evolución de la cuestión del desarrollo no será ya un factor determinante de las modificaciones de la administración presupuestaria que esta tesis examina, sino el contexto en el que se producirá la implantación de la última serie de cambios que estudiamos. La política expansionista iniciada desde 1972 es el dato importante de la questión del desarrollo que ya hemos tratado en el capítulo anterior. Ésta produjo un crecimiento del gobierno que puso en evidencia la insuficiencia de las estructuras para el manejo del gasto público con que se contaba. Estas deficiencias habían sido ya señaladas por diversos observadores y funcionarios públicos, y lo más importante, por el candidato presidencial José López Portillo y varios de sus antiguos —y futuros— colaboradores, como hemos podido apreciar, desde los tiempos de la CAP.

Sin embargo, ese señalamiento —la afirmación de lo que no se quería mantener— no había dado paso a un proyecto definido y completo para sustituirlo. Esto quedó claro en las ponencias de Carrillo Castro que comentamos al final del capítulo anterior, y puede ejemplificarse con algunas afirmaciones de José López Portillo durante su campaña. El 18 de diciembre de 1975 dijo en Puebla que estaba decidido a transformar las instituciones pero no indicó que cambios concretos realizaría.

Nuestra organización institucional está lejos de ser perfecta. El Estado mexicano no ha logrado todavía neutralizar los factores adversos a nues

tro desarrollo ni vencer los intereses que lo pervierten. Por eso, no seremos conservadores de lo ya establecido. Cambiaremos lo que haya que cambiar, para que la Nación alcance sus grandes metas en el menor tiempo posible³.

En otras ocasiones enfatizó un cambio operativo --sin asignarle ningún correlato orgánico-estructural--, el de la institucionalización de métodos programáticos de acción pública. El 19 de diciembre de 1975 en el curso de una Reunión Nacional sobre Ciencia y Tecnología, en Puebla también, consideró a la programación un remedio contra la ineficiencia y hasta contra la corrupción:

Y no es imposible que, si manejamos programas convenientemente presupuestados, podamos corregir no sólo la ineficiencia sino, de alguna manera --por evaluaciones programáticas--, inclusive disminuir los márgenes de corrupción. No es que considere que la programación es la panacea, pero sí que es una palanca intelectual que nos permite superar muchas de las insuficiencias de los sistemas legales, que son pasivos y expectantes, en lugar de ser activos.⁴

Es tradicional que el candidato presidencial, si bien realiza planteamientos de mayor o menor concreción durante su campaña, espere hasta el momento en que efectivamente recibe el mando constitucional del país para hacer una exposición precisa de sus proyectos. En el caso de la fusión en una dependencia de la planeación y el presupuesto así ocurrió. López Portillo fue dando indicios, a veces contradictorios, en el sentido de sus intenciones de reformar los sistemas administrativos en general y los del gasto público en particular, pero sólo eso. Así por ejemplo, el 21 de

mayo de 1976 concedió una entrevista televisada a Jacobo Zabłudovsky en la que dijo no saber todavía si haría cambios a la estructura de la administración pública, ante la pregunta del periodista acerca de si reformaría la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Todavía no lo decido. Creo que no siempre el cambio legislativo es la solución. Hay aquí una tradición, casi una superstición latina, al suponer que con una ley se resuelven todos los problemas. Una ley puede ser un buen instrumento, o una buena ley puede ser un mal instrumento. No he resuelto si iniciaremos modificaciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado⁵.

Con todo,^{en} el discurso de cierre de campaña de junio de 1976, López Portillo anunció que propondría, en su oportunidad, una reorganización a fondo de la administración pública⁶. Esta reorganización, que significaría un cambio en el reparto de atribuciones, la había presentado López Portillo durante su campaña de forma significativa: ese cambio se plantea adecuadamente sólo a partir del presupuesto por programas⁷. Es decir, se plantea adecuadamente sólo a partir del vínculo entre planeación, programación, presupuesto y evaluación. Por supuesto, estos cambios lo llevarían a una amplia reforma legislativa, siguiendo la pauta de la superstición latina.

Ya como presidente electo, López Portillo formó un grupo con sus asesores para que elaboraran un documento que condensara proposiciones para su gobierno. Estos asesores eran las personas que habían manejado el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI durante su campaña, entre los que se cuentan Rodolfo Moctezuma, José Andrés de Oteiza y Emilio Múgica Montoya, por mencionar sólo algunos⁸. El documento

en cuestión fue la Propuesta de programa de gobierno 1976-1982, que se terminó en octubre de 1976. Esta propuesta recomendaba ligar las tareas de planeación, programación y presupuestación, a las que habría de adunarse las de informática y estadística. El conjunto de estas funciones debía asignarse a una sola dependencia, que podría ser la Secretaría de la Presidencia, "ya que su creación obedeció precisamente a estos propósitos"⁹. La alternativa que el documento señalaba era colocarlas bajo el Presidente.

Mientras tanto, desde julio de 1975, Alejandro Carrillo Castro —antiguo secretario técnico de la CAP, ex Director General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia y futuro Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia—, junto con Fernando Solana y Carlos Vargas Galindo, también veteranos de la CAP, trabajaba en el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que el Ejecutivo mandaría al Congreso el mismo día de su toma de posesión¹⁰.

El programa general de reforma administrativa del gobierno de José López Portillo —cuya conducción tenía Alejandro Carrillo Castro como Coordinador General de Estudios Administrativos, después de haber sido subdirector de Planeación del IEPES durante la campaña y de haber trabajado en la formulación de la nueva ley orgánica de la administración— se componía a su vez de 16 programas específicos, que abordaban la fase macro y meso-administrativa de la reforma, en un proyecto que iba más allá de los seis años de la administración lopez-portillista. De estos, programas casi la mitad, seis, tenían relación con el problema que nos concierne: el de reformas a la estructura de la administración pública, el de reformas a los sistemas de planeación y programación, el de reformas al sistema de ejecución presupuestaria, el de reformas al sistema de contabilidad gubernamental, el de reformas a los sistemas de información

y estadística y el del sistema de informática.¹¹ Concretamente, la medida que dio arranque al proceso fue el envío al Congreso de la iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el mismo día primero de diciembre de 1976 en que López Portillo tomo posesión.

La exposición de motivos de esta iniciativa manifestaba el propósito de institucionalizar la programación de las actividades del sector público. También señalaba que, dado que más de la mitad de los recursos federales tenían su origen y destino en las entidades paraestatales, se les debía incluir en la ley. La necesidad de manejar los fondos públicos de acuerdo a prioridades públicas y no sólo siguiendo pautas sentadas en el pasado hacía necesario implementar el presupuesto por programas y la evaluación de los resultados de la acción administrativa. Finalmente, se proponía la creación de una nueva dependencia, la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La existencia de tres dependencias del ejecutivo encargadas de planeación de las actividades, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones /.../ se llevaran a cabo de una manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda, y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable.

Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo /.../ así como programar su financiamiento —tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente— y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública /.../¹²

El artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración señala las atribuciones de la nueva dependencia, muchas de las cuales heredaba de las dependencias del viejo triángulo de la eficiencia. De la Secretaría de la Presidencia recibía las de planeación de las obras públicas y de las inversiones, así como la de intervenir en la inversión de subsidios federales. De la Secretaría de Patrimonio también, la intervención en materia de subsidios, el control de las entidades paraestatales, en este caso sólo de aquellas no encomendadas a otra dependencia, y la intervención en las adquisiciones y en los contratos de obra pública. De la Secretaría de Hacienda heredaba las funciones de proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y los ingresos y egresos de la administración paraestatal de hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos federales y del DDF, de formular el programa de gasto público federal y los proyectos de presupuesto de egresos de la federación y del DDF de levantar responsabilidades, elaborar la cuenta pública y llevar la relación del Ejecutivo con la Contaduría Mayor de Hacienda. Además, la atribución de llevar la estadística la recibía de la antigua Secretaría de Industria y Comercio. Por otra parte, tenía algunas atribuciones nuevas, bien porque nunca se hubieran realizado o porque, realizándose, no aparecían explícitamente en las leyes, como la planeación del desarrollo, el

levantamiento de registros para la evaluación del ejercicio presupuestal y la realización de actividades cartográficas. Es decir, se recogían la mayoría de los señalamientos hechos en octubre en la Propuesta de programa de gobierno, sólo que la dependencia no era solamente una versión reforzada de la Secretaría de la Presidencia, sino una nueva secretaría en realidad, con atribuciones tan importantes que la colocaron de inmediato al lado de Hacienda y Gobernación como una de las dependencias de mayor peso en la administración pública mexicana. A cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto quedó Carlos Tello, asesor de López Portillo en la Secretaría de la Presidencia, antiguo miembro de la CAP y subsecretario de Ingresos en la Secretaría de Hacienda bajo López Portillo y hasta noviembre de 1976, puesto en el que sustituyó a Gustavo Petricioli.¹³

A la creación de esta dependencia la acompañó la aprobación de la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en sustitución de la vieja Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, vigente desde 1936. La nueva ley buscaba modificar los métodos presupuestarios para que, en función de objetivos y metas cuantificadas, se formularan programas, que serían la base para asignar recursos, señalar responsables y efectuar evaluaciones de los resultados de la gestión administrativa. Los cambios que introducía esta ley estaban encaminados a permitir la implantación del presupuesto por programas y a convertir la contabilidad en un instrumento de evaluación y administración, y ya no solo en una herramienta de registro histórico¹⁴. De acuerdo con la propia Secretaría de Programación y Presupuesto, la nueva ley sentaba las bases "para efectuar la liberación del ejercicio del gasto, con el objeto de que los responsables de la ejecución estén en capacidad de cumplir con las funciones encomendadas".¹⁵

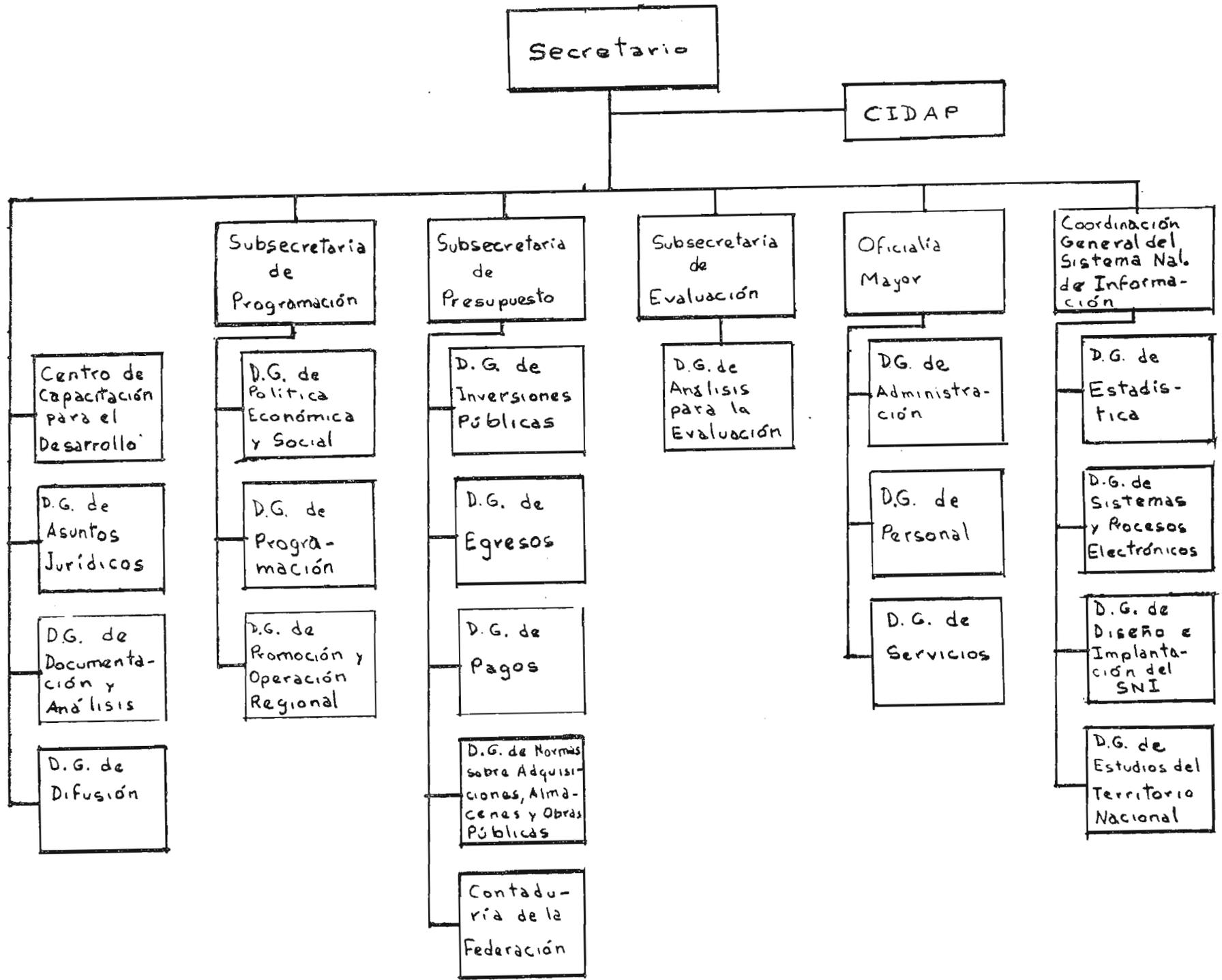
Según la nueva ley, la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal quedaban a cargo de la SPP (art. 5), y las secretarías y departamentos coordinarían estos procesos en las entidades paraestatales ubicadas en el sector que encabezaran (art. 6). El gasto público federal se basaría en presupuesto formulados con apoyo en programas que señalaran objetivos, metas y responsables. Estos presupuestos anuales se fundarían en costos (art. 13). Las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos elaborarían sus ante proyectos de presupuesto con base en sus propios programas, y —a excepción del poder judicial— los enviarían a Programación y Presupuesto, que dictaría las normas, montos y plazos para la elaboración de tales anteproyectos (art. 17). El Presupuesto Federal sería integrado por la SPP. Para la ejecución del presupuesto, la SPP giraría las autorizaciones correspondientes, que se harían efectivas por la Tesorería de la Federación —que seguía dependiendo de Hacienda— o por los propios órganos de las entidades paraestatales (art. 26). Cada dependencia y entidad llevaría su propia contabilidad, sujeta a los catálogos o la autorización de la SPP (art. 39). Programación y Presupuesto podría obtener de las dependencias y entidades la información presupuestal, contable y financiera que requiriera, la que pondría a disposición de Hacienda según lo convinieran (art. 41). La Secretaría de Programación y Presupuesto elaboraría la cuenta anual de la hacienda pública federal (art. 43), y dictaría las medidas administrativas correspondientes a las responsabilidades que afectarían la hacienda federal (art. 45).

Las reformas legales culminaron, un año después, con dos modificaciones a la Constitución, cuya finalidad era hacer más claro el artículo 65 e indicar que a la presentación de la iniciativa de Ley de Egresos y del proyecto de Presupuesto asistiría "el Secretario del despacho correspondiente". También en diciembre de 1977 se hicieron reformas a la reciente Ley de Pre

supuesto, para incluir a las paraestatales controladas presupuestalmente en la Cuenta Pública y para añadirle un capítulo sobre responsabilidades; también se abrogó la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación por medio de un artículo transitorio de este decreto de reformas.

Para cumplir con sus atribuciones, la Secretaría de Programación y Presupuesto contaba con tres subsecretarías que seguían las fases en que se articulaban sus tareas: la subsecretaría de Programación, la de Presupuesto y la de Evaluación. Además se creó la Coordinación General del Sistema Nacional de Información, que se transformaría un sexenio después en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Varias direcciones generales pasaron directamente a la nueva dependencia, como la de Egresos y la de Pagos. Lo mismo ocurrió con la Contaduría de la Federación, que pasó a depender de la SPP (ver esquema V I - 1). De hecho, ocurrió lo que casi inevitablemente sucede en las reorganizaciones administrativas: la Secretaría de Programación y Presupuesto fue armada, como el monstruo de Victor Frankenstein, con los despojos de numerosas víctimas, de las cuales la que un mayor número de miembros aportó fue la desaparecida Secretaría de la Presidencia. En lo que toca a las unidades de manejo del presupuesto, su virtual traspaso desde Hacienda trajo como consecuencia que se traspasaran también muchos de sus viejos vicios centralizados, como ha reconocido Alejandro Carrillo Castro.¹⁷

En la Secretaría de Programación y Presupuesto quedó integrado todo el aparato de manejo del gasto público menos la Tesorería, y este aparato se articulaba de modo de ampliar ese manejo a los aspectos, administrativamente novedosos, de la planeación y la evaluación. Además, se le agregaron las funciones de estadística e informática.¹⁶ Pero hubo en su estructura un aspecto provisional que es el traspaso de la Contaduría de la Federación. Esta pasó de Hacienda a Programación y Presupuesto para terminar



el trabajo comenzado el sexenio anterior. Durante 1977 funcionó para arreglar lo relativo a la Cuenta Pública de 1976 y de años anteriores, por lo cual en diciembre de 1977 se hacen reformas a la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público que llevan a la abrogación de la Ley Orgánica de la Contaduría. De ahí en adelante sería la Dirección General de Egresos la encargada, como veremos, de recoger sus funciones.

La Subsecretaría de Presupuesto recibió la parte más tradicional del proceso presupuestario, lo que salta a la vista ante la mención de las direcciones que la componían, todas ellas ya existentes desde antes: la de Inversiones Públicas, la de Egresos y la de Pagos. Estas realizaban en la Secretaría de Programación y Presupuesto básicamente las mismas funciones que cuando estaban en las de la Presidencia y de Hacienda, aunque con nuevos matices. La de Inversiones Públicas elaboraba y autorizaba el Programa Anual de Inversiones Públicas, atendiendo las propuestas de inversión regional de la Dirección de Promoción y Operación Regional, así como sus modificaciones. En coordinación con la Dirección General de Egresos, participaba en el establecimiento de normas para diversas fases del manejo del gasto público federal, y hacía recomendaciones sobre política de inversión. La Dirección General de Egresos tenía que elaborar, en coordinación con la de Inversiones Públicas, y aplicando el presupuesto por programas, el proyecto de presupuesto de la Federación y el del DDF, en función del programa del sector público. De este modo, lo que antes era un mecanismo de coordinación intersecretarial, la Subcomisión Inversión-Financiamiento, da paso a una más directa coordinación entre unidades administrativas de una misma subsecretaría, sobre lo que abundaremos después. Egresos autorizaba los anteproyectos anuales de presupuesto que le presentaban a la SPP las demás dependencias y entidades comprendidas en el Presupuesto, incorporando las inversiones autorizadas por la Dirección General de Inversio

nes Públicas. Además establecía normas para la formulación y ejercicio del gasto público federal. Entre las funciones que recoge de la Contaduría de la Federación, se encuentran las de regir la contabilidad, hacer auditorías, emitir y autorizar catálogos de cuentas, consolidar la información contable de las entidades del sector público, y "realizar las actividades necesarias para que se formule la cuenta de la Hacienda Pública y dirigir las relaciones de la Secretaría con la Contaduría Mayor de Hacienda" (artículo 18 del reglamento interior de SPP). La Dirección General de Pagos tenía las mismas funciones de manejo de las remuneraciones del personal federal que había desempeñado cuando era parte de Hacienda. También en esta subsecretaría estaba la Dirección General de Normas sobre Adquisiciones, Almacenes y Obras Públicas, cuyas funciones, claramente indicadas por su nombre, heredaba, fusionándolas, de las direcciones de Inspección de Adquisiciones y de Inspección de Contratos y Obras Públicas de la antigua Secretaría del Patrimonio Nacional.

Además de esa parte tradicional, se creaban dos subsecretarías con algunas funciones nuevas. La subsecretaría de Programación estaba formada por las direcciones generales de Política Económica y Social, de Programación, y de Promoción y Operación Regional. La Dirección General de Política Económica y Social toma algunas de sus atribuciones de la antigua Dirección Coordinadora de la Programación Económica y Social de la Secretaría de la Presidencia, como lo son la de hacer análisis económico de coyuntura y diseñar y proponer alternativas de política económica y social. Pero además, tenía que analizar "la estructura económica y social", la economía del sector público y la evolución de la economía internacional. Con relación a esto último, debía seguir y comparar las políticas económicas de otros países. La Dirección General de Programación también recibía una herencia de aquella Dirección Coordinadora. Así, sería la encargada

de elaborar, con la participación de las dependencias y entidades de la administración, los Programas Generales de corto, mediano y largo plazos del sector público en función de la política económica y social adoptada. También elaboraría los programas sectoriales y las normas y metodología para la programación regional. La Dirección General de Promoción y Operación Regional llevaba las relaciones de SPP con los estados, y coordinaba los COPRODES, en los que sus delegados actuaban como secretarios técnicos. En esa línea, elaboraba los Convenios Unicos de Coordinación y dirigía el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural. Adicionalmente, estudiaba y "resolvía" —no hay claridad en la relación de este punto con la Dirección General de Egresos— cuestiones relativas a apoyo presupuestal a los Estados.

La subsecretaría de Evaluación es la otra con funciones nuevas, pero éstas "al final" del proceso presupuestario, y no precediéndolo, como en el caso de la programación, término más suave con el que se aludía a tareas que intentaban más bien ser de planeación. En esta subsecretaría, la única dirección general, llamada de Análisis para la Evaluación, tendría a su cargo implantar y coordinar un Sistema Nacional de Evaluación. Vigilaría que el gasto se ejerciera conforme a los programas presupuestados, y examinaría, junto con las direcciones de Egresos y de Inversiones Públicas, los estados financieros y los resultados de las auditorías practicadas a las entidades paraestatales. Resulta un tanto aberrante, en términos de manual de administración, un tramo de control de una sola unidad subordinada. Esto se debe sin duda a dos razones: la primera es que como esta función era prácticamente nueva, no había direcciones generales del antiguo triángulo de la eficiencia de las cuales echar mano para armar una estructura más amplia, por lo que incluso se tuvo que adoptar el personal de la antigua Dirección General de Operación y Desarrollo de los

Organismos y Empresas del Sector Paraestatal, que había pertenecido a la Secretaría del Patrimonio Nacional, y algunas pequeñas partes de la Dirección General de Egresos. La segunda es que, a pesar de esa pobreza de recursos, se le quería dar un rango importante a la función de evaluación, lo que se pensaba lograr creándole su propia subsecretaría. De esta intención dan fe las grandilocuentes pretensiones que la evaluación tenía: ser cuantitativa y cualitativa, abarcar planes, programas, acciones, resultados y efectos, y medir tanto la eficacia como la eficiencia, para lo cual contaba con una metodología "integral", "permanente", "sistemática" ("metódica" y "científica") y "participativa".¹⁸ El resultado fue la aberración mencionada.

Finalmente, la SPP contaba con la Coordinación General del Sistema Nacional de Información, que manejaba la estadística, desde la realización de los Censos hasta el servicio público de información estadística, hacía estudios sobre el territorio nacional, sus recursos e infraestructura, y normaba el aspecto tecnológico del manejo del sistema: la informática.

Con esta estructura, la Secretaría de Programación y Presupuesto debía realizar el manejo global del gasto público federal. Pero este manejo, como hemos señalado, se tenía que realizar al tiempo que se adoptaban pautas nuevas en el funcionamiento de la administración pública: la planeación, la sectorización, la programación presupuestaria, la evaluación. Estas innovaciones no sólo guardaban una estrecha relación recíproca, lo que por sí solo demandaría esfuerzos de coordinación entre las distintas unidades administrativas de la Secretaría, sino que además exigían una concertación total entre las dependencias y entidades que integran el sector público, entre éstas y las dependencias de orien

tación y apoyo global y, naturalmente, entre las propias secretarías "globalizadoras", Hacienda y Programación y Presupuesto.

Sobre la planeación, debe señalarse que parecía ir por buen camino cuando en 1977 se integró, en la SPP, un proyecto de Programa Quinquenal de Acción del Sector Público 1978-1982. Pero el plan nacional formal no llegaba. Y como la solución "ortodoxa" de la cuestión de la planeación tiene como premisa la existencia de un plan nacional que norme no sólo la acción, sino también todos los demás trabajos de planeación sectorial y regional, se optó por una salida diferente:

Se consideró conveniente abordar al mismo tiempo la formulación de elementos del plan y proceder paulatinamente a su ajuste recíproco, entendiendo la planeación como un proceso dinámico de aproximaciones sucesivas.¹⁹

Estas "aproximaciones sucesivas" no fueron otra cosa que un conjunto de lineamientos parciales que a veces dejaban lagunas y a veces se contradecían. Basta recordar que uno de los primeros planes sectoriales, el de Desarrollo Industrial, no fue incorporado, sino eliminado prácticamente por el Plan Global de Desarrollo, cuando éste apareció en 1980.

En cuanto a la programación y la evaluación hubo múltiples fallas desde la concepción misma. La apertura programática se estructuró de modo tal que había secretarías de estado (las "coordinadoras" o "cabezas" de sector) que quedaban en dos sectores, como la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y sectores bicéfalos, como el Agropecuario y Forestal, lo que provocó problemas de coordinación. Para la evaluación había un problema central: no se logró homogeneizar las unidades de medida de los productos de los programas, lo que impedía obtener los costos unitarios de tales productos, y además hubo deficiencias en la fijación de metas para los

programas²⁰.

Para solventar las necesidades de coordinación que señalamos más arriba, se crearon diversas estructuras desde 1977. Por principio de cuentas, las Secretarías de Hacienda y de Programación y Presupuesto integraron la Comisión Gasto-Financiamiento, que buscaba hacer compatibles las funciones de orientación y apoyo global de estas dos dependencias, y preparar así el financiamiento de los programas de gasto. Esta Comisión determinaba el marco global del gasto público y sus montos sectoriales e institucionales. Además existían, dentro de la secretaría de Programación y Presupuesto, otros grupos que buscaban enlazar las funciones de sus diversas unidades administrativas: Programación, Egresos, Inversiones Públicas y Análisis para la Evaluación. Estos eran los Grupos de Trabajo Sectorial y los Grupos de Programación Sectorial. Finalmente, se crearon los Grupos Interinstitucionales de Programación Sectorial, en los que, además de los representantes de las direcciones generales mencionadas, participaban los encargados de la programación presupuestaria de cada dependencia. Estos tres tipos de grupos trabajaban en la elaboración de los anteproyectos sectoriales e institucionales de presupuesto²¹.

La transformación del proceso presupuestario, como vemos, no iba a ser sencilla. En 1979 Ramón Aguirre, Subsecretario de Presupuesto, reconocía que si bien la fase de formulación marchaba adecuadamente, el avance en las fases subsecuentes era lento. No dejaba, con todo, de explicar que el proceso de regularización del nuevo método presupuestario se beneficiaría con el desarrollo de una contabilidad de costos²², considerada necesaria para el buen funcionamiento del presupuesto por programas y para la tarea de jerarquizar programas con criterios de costo-beneficio. Sin embargo, este tipo de

contabilidad no ha acabado de ser desarrollado aún. Adicionalmente, las pugnas entre el secretario de Programación, Carlos Tello, y el de Hacienda, J. Rodolfo Moctezuma, por el control de la política fiscal que compartían y que llevó a su salida del gabinete, así como la manifiesta incapacidad del sucesor inmediato de Tello, conspiraron desde arriba contra el buen funcionamiento de la nueva dependencia. También en su contra trabajó la inexperiencia del sector público para actuar programáticamente, y la resistencia de algunas secretarías "para no subordinarse a otra dependencia de rango idéntico", como temía J. F. Ruiz Massieu²³. Con todo, no es el objetivo de esta tesis hacer un juicio exhaustivo de las labores de las Secretarías de Programación y Presupuesto. Lo que nos interesa repasar ahora es el asunto de su creación.

En ese sentido, es claro que su origen es producto de una definición gradual de una serie de ideas que el candidato presidencial López Portillo y su equipo alimentaban desde lejanos tiempos, cuando "echaban piedras bajo el agua". La paulatina concreción de estas ideas en un proyecto es un proceso que no se puede rastrear fácilmente por medio del examen de documentos escritos, aunque parece posible establecer que no es sino hasta unos pocos meses antes de la toma de posesión del Presidente electo que la nueva secretaría adquiere una fisonomía clara. En todo caso, su origen inmediato es una consecuencia de la elevación al primer plano dentro de la agenda gubernamental de la cuestión administrativa, patente en la postulación lopezportillista de la reforma administrativa como uno de los ejes de su programa político. El origen mediato es el fracaso gubernamental para responder eficazmente a los nuevos retos que la resolución de la cuestión del desarrollo venía presentándole desde principios de la década de los años setenta. La forma en que el Presidente López Portillo decide dar una salida a

estas cuestiones es alterando el eje de la política gubernamental —el manejo del gasto público— adoptando la programación como puente entre el presupuesto y los planes, entre acciones y objetivos:

La decisión más importante que se tomó para fundamentar esta reforma fue haber dividido la Secretaría de Hacienda entre ingresos y egresos, y haber otorgado a un solo centro de responsabilidad, a partir de la planeación, lo que antes se otorgaba a otra secretaría a partir de la política de ingresos. Hemos, pues, querido subrayar con este propósito algo que es fundamental: concebir como origen y fin del desarrollo el instrumento de la planeación y no el instrumento de captación de recursos; amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso constituye en el fondo el secreto de esta reforma administrativa²⁴.

El secreto de la reforma administrativa era nada menos que buscar un cambio radical en la forma de operar del Estado. Intentaba substituir las acciones aisladas que realizaban los que habían sido llamados "feudos administrativos" por una operación racional, en que el Estado pudiera dirigir, convergentemente, los distintos instrumentos con los que cuenta hacia la obtención de fines precisos. Era este un objetivo, como resulta evidente, de gran envergadura, y se ha enfrentado con problemas estructurales de una magnitud que no le va a la zaga: la forma de hacer política —mediante la administración misma— que prevalece en México, la falta de capacidad técnica de los empleados de la administración pública, las fallas en la

formulación de los planes, los vicios heredados de un aparato público gestado y moldeado, durante décadas, con otros propósitos pero en circunstancias contextuales que aún persisten. El secreto de la reforma administrativa no ha logrado aun arraigarse en el país, y puede pasar todavía mucho tiempo para que lo logre.

Finalmente, la reforma a las estructuras y procesos de manejo del presupuesto tuvieron efectos en otra dimensión. En esta dimensión, más bien política, la creación de la SPP significó una alteración en el patrón de relaciones de poder dentro del mismo gobierno, por la fuerza que sus atribuciones conferían a esta dependencia. La manifestación de esta situación se da en la ruptura del monopolio de la SHCP en el control de la política fiscal. Conservaba el manejo de la política de ingresos, pero perdía el de la política de gasto en favor de la SPP. Como estas son las variables centrales del diseño de una política macroeconómica coherente, y dada la igualdad jerárquica de ambas dependencias, las diferencias en la perspectiva de sus titulares se tradujo en una auténtica disputa por el manejo de las decisiones macroeconómicas del gobierno. Pero esto no es casual y no se reduce al anecdótico enfrentamiento Tello-Moctezuma; es la consecuencia de la separación de estos dos instrumentos de política económica, que ninguna comisión intersecretarial podría mitigar en México, donde sólo la subordinación de una dependencia o la otra, de una perspectiva o la otra, como fruto de la decisión presidencial, puede dar coherencia a la política económica del gobierno.

Si bien surge un problema de "coordinación política", se intenta dar solución principal problema de coordinación administrativa que existía, el de los planes —cuya existencia nadie conocía— con el presupuesto; el de las inversiones con el gasto corriente. Sin embargo, el

funcionamiento más operativo —en sus fases de ejecución, control y evaluación— del nuevo sistema presupuestario presentó serias fallas por una serie de deficiencias en el conjunto del sector público que no deben ser menospreciadas, pero cuyo examen exhaustivo no hemos realizado en esta tesis.

Notas.

- ¹ P. García Alba y J. Serra Puche, op. cit., p. 30
- ² Dirección General de Estadística, "Participación del sector público en el producto interno bruto de México", México D.F., INEGI, 1984, p. 2
- ³ J. López Portillo, Memorias de campaña, México D.F., Partido Revolucionario Institucional, /1976/, tomo 3, p. 39
- ⁴ Ibid., tomo 3, p. 48
- ⁵ J. Zabudovsky, "Entrevista a José López Portillo para la televisión, realizada el 21 de mayo de 1976", en La República, México, n. 382, junio de 1976, p. 74
- ⁶ J. López Portillo, "cierre de campaña", en "Documentos de la República", n. 7, suplemento de La República, México, n. 383, julio de 1976, pp. XII-XIII
- ⁷ J. López Portillo, JLP: su pensamiento, México, IEPES, /1976/, v. 5, p. 225
- ⁸ Entrevista personal con el Dr. Alejandro Carrillo Castro. El documento del que se habla no pudo ser localizado.
- ⁹ C. Flores Cruz, "Las reformas y mejoras a la administración pública contenidas en los planes del gobierno mexicano", en Revista de Administración Pública, México, n. 55-56, julio-diciembre de 1983, p. 359

¹⁰ V. nota E

¹¹ A. Carrillo Castro. "Experiencias nacionales en materia de reforma administrativa", en Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Primer Coloquio: experiencias nacionales en reforma administrativa, México D.F., CLAD, 1979, pp. 205-211

¹² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Exposición de Motivos, /s.p.i./ Para el texto de la ley, ver Diario Oficial, México, 29 de diciembre de 1976

¹³ Alejandro Carrillo Castro ha narrado la anécdota, sin embargo, de que originalmente era Julio R. Moctezuma, director del IEPES durante la campaña, quien iba a ocupar la nueva Secretaría, y que Tello tenía prometida la Secretaría de Hacienda. Finalmente, el Presidente anunció sus designaciones hasta el último momento, y Moctezuma quedó en Hacienda y Tello en Programación y Presupuesto. Casi de inmediato ambos funcionarios entrarían en pugnas por el control, ahora compartido, de la política fiscal, lo que los dejaría rápidamente fuera del gabinete.

¹⁴ "Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal", en CGEA, Bases jurídicas..., op. cit., pp. 51-55

¹⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto, Memoria institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México D.F., SPP, 1981, p. 51

¹⁶ V. "Reglamento Interior de la SPP", en CGEA, Reglamentos interiores de las dependencias de la administración pública centralizada, México D.F., CGEA, 1978, pp. 161-176

¹⁷ V. nota B

- 18 SPP, op. cit., pp. 66, 105 y 111
- 19 Ibid., p. 79
- 20 Ibid., pp. 82-85
- 21 Ibid., pp. 81 y 94
- 22 R. Aguirre, "La contabilidad por programas en México", en CGEA, La contabilidad gubernamental y el presupuesto por programas, México D.F., CGEA, 1981, pp. 11-12
- 23 J. F. Ruiz Massieu, "La reforma administrativa 1976-1978", en J. F. Ruiz Massieu y W. Lozano, Nueva administración pública federal: crítica, análisis y evaluación, México D.F., Tecnos, 1978, p. 123
- 24 Palabras del Presidente José López Portillo, citado en SPP, op. cit., p. 57

VII CONCLUSIONES.

De la exposición que hemos hecho de las distintas etapas por las que ha atravesado el proceso de modificación de las estructuras encargadas del manejo del gasto público pueden extraerse, básicamente, tres grupos de conclusiones. El primero de ellos es muy particular y se refiere a este proceso concretamente, para presentar una visión global de las fuerzas que lo impulsaron. El segundo es más general, y en él se intenta obtener las implicaciones que el primer grupo de conclusiones tienen, en una perspectiva teórica, para el establecimiento de algunas premisas acerca de la manera en que se generen los cambios en estructuras burocráticas complejas, compuestas de más de una unidad administrativa. El tercer grupo de conclusiones apunta hacia la discusión del sistema actual de manejo del gasto, es decir, de los alcances y límites del intento de racionalización administrativa encarnado en la reforma de 1976.

1

El proceso de transformación de las estructuras administrativas encargadas del gasto público, que expusimos en el cuerpo de la tesis, se articula sobre un par de grupos de variables contextuales, que en el caso de nuestra investigación hemos reducido a las condiciones y necesidades del sistema económico por una parte, y a la política económica del gobierno que responde a ellas, por la otra. Esta reducción

de lo contextual a lo económico pareció suficiente dado que los cambios que analizamos se producen en los mecanismos y estructuras administrativas que se encargan de conducir el eje de la política económica, que es el gasto público. Este grupo de variables ha sido englobado en el concepto de "cuestión del desarrollo" que se ha utilizado a lo largo de la tesis. El segundo grupo de variables que explican el cambio son las iniciativas concretas para modificar la administración. Su importancia es mayor o menor de acuerdo con la mayor o menor fuerza política de las personas y grupos que presentan o respaldan esas propuestas de cambio y según la fuerza de aquéllos que se oponen a ellas. El desarrollo de estas iniciativas se ha presentado bajo el rubro de la "cuestión administrativa".

La situación de la que se parte es la que guardaba la administración, y su sistema presupuestario en particular, en vísperas de la posguerra. La administración de aquellos días era más bien pequeña y poco activa, por la prioridad que lo estrictamente político —definición del presidencialismo, estructuración del sistema semicorporativo y preservación de la unidad— había tenido hasta entonces. Si desde el gobierno de Avila Camacho se encuentran los inicios de ello, es en realidad con Miguel Alemán con quien el Estado asume un papel de promotor del crecimiento mediante la generación de condiciones propicias a la iniciativa privada, en un intento por industrializar al país. Este intento abarcaba dos elementos: una fuerte ayuda mediante disposiciones, como la protección frente al exterior y la benevolencia fiscal, y acciones de creación de infraestructura. Pero el Estado no iba a intervenir ampliamente en la economía, pues no tenía los medios para hacerlo ni la voluntad tampoco. Sin embargo, sus esfuerzos promotores del desarrollo lo obligarían a privilegiar el gasto de fomento económico y las inversiones,

muchas veces a través de las empresas que manejaba. De este modo, la cuestión del desarrollo no le plantea problemas globales al manejo de su gasto, que sería una proporción moderada y relativamente constante del producto interno; sin embargo, si exigía una afinación en los instrumentos de canalización de la inversión y de control de las empresas públicas. Esto explica fundamentalmente la creación de la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y la Comisión Nacional de Inversiones de 1948, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda. Los problemas que esta solución inicial encontró dieron lugar a un largo proceso de prueba y error que, pasando por la constitución de un Comité de Inversiones en 1953, no se resolvió sino hasta 1954 con la creación de la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República. Este organismo pudo cumplir sus funciones porque el Presidente lo respaldaba, es decir, porque el actor político de más alto rango había hecho suya esta solución a la cuestión administrativa, planteada entonces como la coordinación de las inversiones.

La cuestión del desarrollo mantuvo sus rasgos principales durante los sexenios de López Mateos y Díaz Ordaz, exigiendo por lo tanto lo mismo del gobierno: infraestructura y promoción mediante reglamentaciones, lo que se traducía una vez más en la necesidad de racionalizar la orientación de las inversiones y la acción de las empresas públicas. Esta permanencia de las grandes líneas de la cuestión del desarrollo se vio acompañada por una vigorización del debate en torno a la cuestión administrativa, que sería el motor de los cambios que se iban a registrar en estos dos sexenios. Esta cuestión muestra una capacidad de autogeneración debido a que cada solución dada a un problema provoca a su vez nuevos problemas, y la discusión en torno a ella se intensifica

hacia el final de cada sexenio porque, dentro de nuestro sistema político, es el presidente en ciernes quien puede recoger con más fuerza una iniciativa para volverla parte de su programa de gobierno. López Mateos, como presidente electo, acogió la idea de crear una secretaría que retomara las funciones de la Comisión de Inversiones y que llevara a sus últimas consecuencias su desarrollo, al otorgársele las tareas de planeación y presupuestación. Sin embargo a ese proyecto se opuso, naturalmente, el sector hacendario encabezado por Antonio Ortiz Mena, quien sería secretario de Hacienda. López Mateos transigió y creó la Secretaría de la Presidencia, que no tenía funciones en cuestión de presupuesto de gasto corriente ni de planeación global. Además, para recuperar la iniciativa en materia de empresas públicas, creó la Secretaría de Patrimonio Nacional y, dentro de ella, una Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que nunca funcionó por la imposibilidad de reunir a sus integrantes. Desde ese momento, la relación entre esas tres dependencias, la más fuerte de las cuales era Hacienda, fue una fuente de conflicto constante, a lo que se intentó responder con la proposición de mecanismos de coordinación, de escasos frutos en general, a excepción de la Subcomisión Inversión-Financiamiento, a la que su propia informalidad permitió trabajar más adecuadamente. Sin embargo, los problemas para lograr una eficaz coordinación al interior del "triángulo de la eficiencia" —que eran, en el fondo, problemas de poder— continuaron y estimularon la discusión y la generación de propuestas alrededor de la cuestión administrativa, que se mantuvo vigente de ese modo. Se sugirieron medidas como adoptar la planeación, crear un órgano asesor del Presidente para planear y presupuestar, implantar el presupuesto por programas, incorporar el sector paraestatal al presupuesto. Sólo esta última iniciativa, que no disminuía sino incrementaba la fuerza de Hacienda, pudo prosperar.

Dentro de la Secretaría de la Presidencia, cuyo titular era Martínez Manatou, surgió uno de los focos más activos en la cuestión administrativa, la Comisión de Administración Pública encabezada por el subsecretario López Portillo. Después de 1968, la situación del país se empezó a mirar a través de una perspectiva crítica que consideraba agotado el modelo de desarrollo seguido —que priorizaba el crecimiento y la industrialización— dadas las condiciones cada vez más difíciles de la economía y los avances insuficientes en el terreno de las mejoras sociales. En esta situación se desarrolló la carrera por la sucesión presidencial, cuyos protagonistas principales eran Emilio Martínez Manatou y Luis Echeverría. Si bien ambos veían la cuestión del desarrollo adoptar un giro que exigía una mayor intervención directa del Estado en la promoción del desarrollo —en la economía, vale decir— y en la atención de las carencias sociales, sus preocupaciones y equipos los llevaban a diferir en cuanto a su posición frente a la cuestión administrativa. El secretario de la Presidencia y su equipo parecían tener intenciones de reformar a fondo la administración en beneficio de la planeación y la programación presupuestaria. Luis Echeverría, quien iba a ser el Presidente, no daba a la cuestión sino una importancia secundaria, que se reflejaría en las reformas que promovió, escasas y de limitados alcances.

Sin embargo, la deficiente congruencia de la política económica expansiva del gobierno de Echeverría y la falta de capacidad de la administración para instrumentarla eficaz y eficientemente le impidieron responder adecuadamente, aun en sus propios términos, a la cuestión del desarrollo, por lo que su resolución seguía pendiente. En tanto, López Portillo llegó a la Secretaría de Hacienda —un hereje al frente de la iglesia— donde comenzó a desempacar los viejos proyectos. Ya con la

certeza de que sería el próximo presidente, lanzó adelante el presupuesto con orientación programática. Como candidato anunció la reforma administrativa, y ya presidente electo, afinó junto con sus viejos colaboradores de la CAP un nuevo proyecto administrativo, que intentaba responder simultáneamente a las dos cuestiones: organizar al gobierno para que éste organice al país. El fruto de este proyecto es la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la implantación del presupuesto por programas, con lo que se desliga de Hacienda la función presupuestaria que había ejercido desde su fundación en 1821.

La totalidad del proceso de cambio que aquí hemos examinado se explica por la evolución de la cuestión del desarrollo y la administrativa y las respuestas que el gobierno le fue dando a ambas. Ninguna de ellas por sí sola puede explicarlo satisfactoriamente. La inactividad de la cuestión administrativa después de 1949 puede explicar la falta de iniciativas en la segunda mitad del sexenio de Alemán. Si se concede que juguemos por un momento al "¿qué habría ocurrido si tal cosa (no) hubiera pasado?", podemos imaginar que en ausencia de la tarea de creación de infraestructura, las comisiones de inversiones no se hubieran creado; o bien, si Echeverría hubiera decidido continuar el modelo del desarrollo estabilizador, probablemente López Portillo nunca hubiera llegado a la Secretaría de Hacienda; y si el mismo López Portillo no hubiera alcanzado la Presidencia, la cuestión administrativa hubiera sido postergada una vez más, o en el mejor de los casos, se le habría respondido de una manera distinta. Ambas cuestiones son, así, necesarias para hacernos una idea de cuáles fueron las fuerzas motoras del cambio en la administración del gasto público en México. Esto es muy claro en las reformas de 1976-1977, cuando se superponen ambas cuestiones.

Con esta base, es posible decir que las reformas al sistema pre-

supuestario comprendidas en esta tesis se deben a una combinación de factores. Unos, más estructurales y que abarcan los problemas del país en su conjunto, plantean necesidades de cambio en las estructuras administrativas. Pero esos cambios tienen su causa eficiente o inmediata en otros factores, más coyunturales, como son las posiciones de los grupos políticos que encabezan a las burocracias principales y su capacidad para inducir decisiones concretas en materia de reforma administrativa. Las decisiones respectivas deben contar con el respaldo presidencial en México, donde las características de nuestro sistema político hacen del Presidente la figura principal en asuntos de organización administrativa.

2

El problema del cambio es un problema apasionante y debatido dentro de las ciencias sociales, y la administración pública, como disciplina, no es la excepción. Hay una amplia variedad de hipótesis teóricas que intentan explicar ese cambio, de las que sólo nos han interesado tres, que hemos comentado a la luz de los resultados a que nos ha conducido la investigación sobre la transformación de las estructuras administrativas que realizan la función presupuestal. Hemos seleccionado estas tres porque, en diferente grado y desde diversas ópticas, recogen algunos de los aspectos que, en su conjunto, pueden explicar los cambios administrativos que hemos estudiado.

La primera de estas proposiciones teóricas es la que se desprende de la propia práctica de la reforma administrativa y que Oscar Oszlak ha llamado "el paradigma emergente"¹. Esta perspectiva no constituye un

modelo teórico propiamente dicho, pero se puede reconstruir a partir de las modalidades y propósitos que la reforma administrativa asume en la práctica, y la trataremos, quizá con excesivo rigor, como si fuera una perspectiva.

El paradigma emergente establece que la administración es el instrumento del que el Estado se sirve para realizar sus propósitos, que recogen el interés general de la sociedad, aunque no explique cómo se definen esos objetivos. Supone que existe una secuencia de condicionamiento sucesivo entre esos fines, las estructuras administrativas y el comportamiento o desempeño de los funcionarios y empleados públicos. Cuando el sistema marcha mal, es decir, cuando no se logra el cabal cumplimiento de los fines del Estado, se debe proceder a reformar la administración, sea en el ámbito de sus estructuras o en el de la conducta de la burocracia. Esas modificaciones podrían ser, respectivamente, la creación de una secretaría nueva o el lanzamiento de campañas de moralización, por dar dos ejemplos. Ocasionalmente, las reformas se podrían deber a un cambio en la manera de interpretar el interés general que exige a su vez cambios en los dos niveles siguientes. Esta perspectiva entonces indica más bien cómo y para qué hacer tales cambios en una situación dada, y en menor medida —aunque también ocurre con muchos administradores que han escrito sobre episodios de la historia de la administración— por qué hubo determinados cambios. La idea es profundamente voluntarista y más que iluminar el proceso objetivo de transformación administrativa, nos ayuda a entender las motivaciones de algunos funcionarios cuando realizan una propuesta o bien cuando la justifican.

Esto ha quedado de manifiesto en el curso de nuestra investigación: el INAP surge para "mejorar" la administración, el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970 recomienda reformar la administra-

ción para volverle un instrumento eficaz, y López Portillo reorganiza la administración para organizar al país. Lo que se debe corregir y lo que se opone a la corrección es casi siempre abonado a la cuenta de vicios y resistencias y pocas veces, aunque no deja de hacerse, se reconocen los problemas de poder que forman parte de las deficiencias administrativas y que bloquean cierto tipo de soluciones. Esta perspectiva, en resumen, no explica satisfactoriamente los cambios en la administración, pero sí ayuda a comprender su mecánica y los motivos y racionalizaciones --en un sentido freudiano-- de quienes buscan inducir esos cambios.

La segunda perspectiva es en alguna forma similar a aquélla, y se deriva de las consideraciones que sobre el cambio en los organismos burocráticos hace Michel Crozier². Si bien Crozier extrae sus conclusiones del estudio de organismos individuales y autónomos, y no del examen de estructuras compuestas de diversos organismos independientes pero integrados en un sistema más amplio que los abarca, es común encontrarse con que esta distinción no es retomada con claridad por quien la usa como referencia, lo que da lugar a lo que en economía se conoce como falacia de composición, que consiste en atribuir al comportamiento de un sistema las características que tiene el de sus partes. Si es cierto que alguna de sus observaciones sobre las disfunciones de la burocracia pueden corroborarse con este trabajo, como el "desplazamiento de fines" y la creación de cotos de poder en virtud de las zonas de "incertidumbre", sus conclusiones sobre las causas que llevan al cambio en la burocracia individual no pueden extenderse, sin más trámite, a los cambios en sistemas en los que intervienen varias organizaciones, aunque parezca tentador.

Para Crozier, el cambio es producto de crisis en las burocracias, es decir, de una acumulación de disfunciones que ponen en riesgo la es-

tabilidad del organismo en cuestión, y cuyo origen puede ser interno o externo. Decimos que parecería tentador porque, por ejemplo, la reforma de 1976-1977 se da en medio del desprestigio de la administración pública debido a una indudable serie de pruebas de que había carecido de la capacidad para instrumentar eficazmente la política de "desarrollo compartido" que había trazado el Presidente Echeverría. Sin embargo, la propuesta de Crozier considera que el cambio se debe a que, en la crisis, el organismo es capaz de actuar como un ente unificado, que se modifica para subsistir y sobreponerse a sus deficiencias. En el conjunto de la administración pública esa situación sólo puede darse en la medida en que el Presidente adopte una decisión y la respalde sólidamente. Pero nada garantiza que un Presidente se definirá en un sentido tal, ni siquiera la presunta presencia de una crisis, ya que en todo caso se requiere que la voluntad de cambio forme parte de las convicciones de ese personaje, quien las incluiría sólo entonces en su programa de gobierno. Simétricamente, los cambios pueden producirse, como en 1958, cuando las convicciones existen, aunque no haya indicios de una crisis. Tal tipo de cambios no podrá ser explicado por las propuestas teóricas de Crozier.

Con todo, su perspectiva no debe ser desechada por completo. La percepción de que se gesta, produce o desarrolla una crisis, ya sea parcial o total, es un factor que mueve a algunos administradores a proponer reformas. Su éxito, con todo, es incierto, pues depende de que puedan, por su posición o por su influencia, hacer que la burocracia se modifique en la dirección de sus propuestas. Es decir, las proposiciones de Crozier, una vez más, son útiles, aunque no satisfacen plenamente las necesidades que plantea la explicación del cambio en sistemas administrativos compuestos por una pluralidad de organismos.

El tercer modelo teórico que analizaremos —más extensamente, por parecernos el más adecuado de los tres— es el que O. Oszlak esboza en una larga serie de trabajos³. Para Oszlak, el Estado surge de un proceso en cuyo curso va adquiriendo un conjunto de atributos que le confieren un carácter "estatal" a la configuración política en desarrollo. Esos atributos o propiedades incluyen la capacidad de actuar tanto material como simbólicamente, y para convertirse en articulador, garante y promotor de la reproducción de una sociedad dada. Siguiendo a Philippe Schmitter, Oszlak distingue cuatro atributos: a) la capacidad de conducirse como entidad independiente ante el resto de los Estados; b) la capacidad para constituirse en la instancia monopólica del poder público; c) la diferenciación de su control; y d) la capacidad para internalizar una identidad colectiva en la sociedad. El tercer atributo, que es el que nos interesa, comprende la formación de "un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas relativamente autónomas de la sociedad civil"⁴, es decir, la formación de la administración pública.

El proceso de gestación y transformación de esta administración es una consecuencia de que el Estado se conduzca como un actor social distinto de los demás, y de una complejidad especial. El Estado se presenta como diferente de la sociedad, y su complejidad se hace patente en su objetivación institucional, que es un conjunto heterogéneo de organizaciones, las que sin embargo no representan sino una sola autoridad pública. Estas condiciones permiten a Oszlak considerar el ámbito de acción estatal como una arena "de negociación y conflicto donde se dirimen cuestiones que integran la agenda de problemas socialmente vigentes"⁵. El proceso de resolución de tales cuestiones, en el que intervienen, se afectan e influyen Estado y sociedad, Estado y actores sociales, en forma contradictoria, crea la necesidad de la intervención estatal en áreas problema

ticas, lo que se manifiesta y concreta en la expansión y transformación de la administración pública. Este enfoque subraya el carácter no lineal, no reduccionistamente instrumental del proceso de cambio del aparato del Estado, en virtud de que el peso relativo de las cuestiones, unas frente a otras, varía de una época a otra según la coyuntura histórica. El aparato público es, al menos parcialmente, producto de la lucha intraburocrática que se produce como consecuencia de la necesidad de adaptar la estructura administrativa al programa estatal que intenta responder a las cuestiones vigentes en cada momento.

Finalmente, ¿qué es una cuestión? En toda sociedad hay más problemas y necesidades de los que sus recursos permiten atender. Sólo algunos de ellos son seleccionados por ciertos "actores" —el Estado, las clases y sus fracciones, organizaciones, grupos de interés, individuos prominentes— que creen que debe hacerse algo a su respecto, y que están "en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes"⁶. Esos asuntos inscritos en la agenda, socialmente "problematizados", son las cuestiones, que atraviesan por un ciclo vital que va desde su descubrimiento hasta su resolución. A lo largo de ese proceso, los distintos actores afectados toman posiciones frente a la cuestión. Las más importantes de esas tomas de posición son las del Estado, que constituyen nudos que subdividen el desarrollo de la cuestión en tramos, en cada uno de los cuales el resto de los actores reajusta su posición a la luz de la experiencia y de la decisión estatal que configura el nudo. Pero lo fundamental es que una toma de posición del Estado tiene repercusiones institucionales: la decisión, que se da en uso de la autoridad pública, tiene efectos "verticales", que son la creación de aparatos burocráticos o la dotación de facultades nuevas a los organismos existentes para que resuelvan la cuestión o alguno de

sus aspectos.

Este enfoque, de mayor riqueza que los dos anteriores, tiene sin embargo algunas deficiencias desde la perspectiva del estudio que aquí realizamos. La primera es que está pensando para el análisis de la administración pública en su conjunto, como un sistema de instituciones que afectan directamente a la sociedad. Es decir, analiza al sistema administrativo como un ente que interactúa, sin mayores mediaciones, con su ambiente social, para usar una terminología prestada. En cambio, nosotros hemos estudiado la transformación de un área particular de la administración, cuyos efectos sobre la sociedad, con ser muy importantes, se producen sólo indirectamente, por mediación de las áreas "sustantivas" del aparato público —las secretarías como la de Agricultura y Recursos Hidráulicos o de Comunicaciones y Transportes y las entidades paraestatales como Pemex o Conasupo. Estas áreas son las que reciben el impacto directo del funcionamiento y del cambio en los sistemas administrativos de manejo del gasto federal, que forma parte de los sistemas globalizadores, y cuyo principal efecto directo sobre la sociedad es la determinación del monto global del gasto público, más vinculado, con todo, a la política presideocial que a la configuración particular de ese sistema.

Un segundo problema es que el enfoque, aunque reconoce que el Estado es un actor internamente diferenciado, es decir, compuesto por diversas instituciones, tiende con excesiva frecuencia a hablar de los programas o proyectos del Estado, de las decisiones del Estado, con lo que a veces parece otorgarle mayor coherencia interna de la que las pugnas entre las burocracias que lo integran permiten aceptar.

Si bien, entonces, el esquema resulta en algunos de sus aspectos originales inapropiado para la conceptualización y estudio inmediato de

los cambios administrativos en áreas de orientación y apoyo, esto no quiere decir que sea inútil. Por el contrario, es muy útil, pero sólo después de haber realizado algunas adaptaciones necesarias para el examen de nuestro problema.

Primero está el asunto de las cuestiones. Para Oszlak, éstas son problemas socialmente privilegiados, lo que lo lleva a proponer, como dos grandes cuestiones, la del orden --el mantenimiento de la estabilidad política-- y la del progreso --la reproducción y desarrollo de un capitalismo subdesarrollado y dependiente--, un par conceptual de reminiscencias comunistas. Pero este dúo de cuestiones no puede explicar el cambio en la administración pública mexicana de posguerra, menos aún el cambio en sus estructuras especializadas en el manejo del gasto. Para comenzar, en esta época la cuestión del orden, virtualmente resuelta, tiene una relevancia más bien limitada para nuestro problema. La segunda cuestión, en cambio, sí tiene una importancia central para el desarrollo de la administración en general, y fundamentalmente el del sector paraestatal. Por lo que hace al sector central, su resultado durante buena parte de ese período, hasta fines de los años sesentas, es el escaso crecimiento relativo del gasto público. Por estas razones hemos recogido esta cuestión, operacionalizándola bajo el nombre de "cuestión del desarrollo" para despojarla de los matices asociados al término "progreso". Esa cuestión ha funcionado en la tesis no tanto como una causa inmediata, lo hemos señalado ya, de los cambios estudiados, sino como su condición de factibilidad y aun de necesidad. Por eso hemos podido dejar casi siempre de lado la revisión de los actores sociales, no estatales, que toman parte en su discusión, para centrarnos más bien en las implicaciones que su desarrollo y solución tienen para la historia de una segunda cuestión, a la que llamamos "administrativa".

La definición de la cuestión administrativa exige repasar el concepto mismo de "cuestión". En nuestra investigación vimos que los problemas de manejo del gasto no son casi nunca, por más optimista que uno se quiera poner, asuntos "socialmente" problemáticos. La sociedad, salvo excepciones, se mantiene al margen y en la ignorancia de estos problemas, cuya sola mención le podría resultar a veces incomprensible a un ciudadano enterado y participativo. Así pues, en general puede decirse que es difícil que algo como nuestra cuestión administrativa figure en la "agenda" social. Entonces hay que ampliar el concepto de cuestión para que los problemas aquí tratados puedan entrar en él. Eso se logra pensando en una agenda del propio Estado, en la que se incluyen tanto los asuntos de la agenda social en los que se involucra, como aquellos otros que, sin pertenecer a esta última, son de importancia para el funcionamiento del propio Estado. De esta manera ha sido posible hablar, como lo hicimos al abordar los proyectos de Martínez Manatou y Echeverría, de la definición del contenido de esa agenda que se produce como consecuencia de la carrera por la Presidencia de la República en 1969. Se puede incluso pensar que cada precandidato tenía su propia agenda, y que la agenda del elegido pasó, por ese hecho, a ser la agenda del Estado.

Este último punto nos remite a la discusión del segundo problema del esquema, el de la unidad y coherencia del Estado. A partir de los resultados de nuestra investigación, con dificultad podríamos concluir que esa es una característica permanente y sobresaliente del aparato público mexicano. El único momento en que se puede garantizar la unidad de propósito —o lo que más se acerque a ella— es cuando el presidente en turno decide asumir y apoyar plenamente una determinada resolución. Es decir, donde el enfoque de Oszlak dice "el Estado", nuestro estudio nos ha llevado con frecuencia a decir "el presidente". Esto se debe a dos razones.

La primera es que en los Estados capitalistas modernos el poder ejecutivo ocupa un lugar predominante, por encima de los otros poderes y de los grupos sociales individualmente considerados. Esto nos recuerda la vieja fórmula hegeliana de que el monarca es el momento de la voluntad del Estado⁷. Esta situación se agudiza en nuestro sistema político, donde la desproporción de fuerzas entre el presidente y el resto de los actores políticos es más acusada que en sistemas de otro tipo. La segunda razón es que la administración pública es el conjunto de instituciones que auxilian al poder ejecutivo y que materializan sus decisiones. Por ello no puede resultar sino natural que el responsable y jefe de la administración sea también el más importante de los personajes que intervienen en su diseño, sobre todo en las áreas que afectan el funcionamiento interno de esa administración.

Estas dos grandes observaciones llevan a una tercera, la de los actores que intervienen en la resolución de la cuestión administrativa. Como ésta se integra en la agenda particular del Estado y se desarrolla casi siempre al margen de la sociedad, entonces los actores que influyen en ella se deben buscar en el interior del Estado. Nuestra investigación ha mostrado que estos actores son las burocracias, los grupos de funcionarios y los administradores de alto nivel considerados individualmente, para no mencionar al propio presidente. Los únicos actores "externos" son los observadores de la administración, verdaderos especialistas que tarde o temprano se integrarán —o han estado ya vinculados— a ella.

En resumen, las propuestas teóricas de Oszlak son una veta útil para el estudio del cambio administrativo, al hacerlo girar en torno de la resolución de cuestiones. Pero cuando ese cambio se da en áreas de apoyo y orientación, internas a la propia administración, resulta necesario hablar no sólo de una agenda social, sino también de una agenda

estatal, y privilegiar la heterogeneidad de las estructuras administrativas —en un proceso donde las instituciones y los funcionarios públicos se desempeñan como los actores relevantes— sobre el momento de unidad del Estado, que se produce en el uso de la autoridad pública ante la sociedad.

Esta conclusión nos induce a recuperar el valor de una propuesta teórica adicional, que no hemos tratado aquí, pero que los resultados de esta tesis pueden avalar en cierta medida. Se trata del enfoque de la política burocrática, que surge en los Estados Unidos para analizar los problemas relacionados con la adopción e implementación de medidas ^{de} política exterior. La idea básica de este enfoque es que el Estado no es un actor racional, maximizador de beneficios y omnisciente, sino un conglomerado de actores —burocracias e individuos— que difieren acerca de la respuesta que el gobierno debería dar a una situación determinada, y que "compiten para afectar tanto las decisiones del gobierno como las acciones del mismo"⁸. Si no se comenta en detalle esta propuesta es por que fue diseñada para el análisis de la política exterior y no da importancia a variables contextuales. Sin embargo, nuestras conclusiones sugieren que podría ser una herramienta útil para el examen de las reformas administrativas del tipo de las que se abordan en esta tesis.

En resumen, es posible afirmar que esta tesis permite apreciar que el ámbito de validez de diversos esquemas teóricos que pretenden explicar los cambios en las estructuras burocráticas es limitado. Sus deficiencias son por lo general distintas, pero puede decirse que se tiende a subestimar en todos ellos un factor que a la luz de la tesis aparece como fundamental: los intereses y preferencias que las propias organizaciones, sus titulares y sus integrantes tienen. Como toda reorganización de la administración implica un desplazamiento del poder en

las relaciones intraburocráticas, la discusión y generación de estas reformas es siempre un proceso conflictivo. Pero ese conflicto no se agota en la definición de las reformas, como veremos en un momento más.

3

Después de un proceso muy largo, cuyos principales antecedentes se presentan desde tiempo de Carranza y, después, de Calles, como señalamos en la Introducción, la Secretaría de Hacienda perdió en 1977 uno de los pilares de su fuerza. Esto no la ha vuelto una dependencia pequeña pero ha permitido el surgimiento de otra dependencia igualmente fuerte. Este hecho muestra la acumulación de poder en la SHCP del tiempo de las leyes de secretarías y departamentos. En esta dimensión, pues, la reforma administrativa de 1976-1977 fue un éxito: desmontó una estructura legal y administrativa que hacía de la secretaría de Hacienda la dependencia de mayor importancia en México, en lo que podría ser interpretado como un paso que refuerza el control que el presidente ejerce sobre su grupo de colaboradores cercanos. Ahora no hay una secretaría que monopolice los principales hilos de la política económica y que sobre esa base, así como sobre el control del proceso presupuestario, se erija como una dependencia preponderante sobre las demás y con un poder tal que haga difícil al Presidente su manejo. La salida de Hugo Margáin en 1973 parece responder a la necesidad presidencial de afirmar su autoridad sobre un funcionario que quería hacer y deshacer a su propio juicio. La disminución --mutilación-- de las capacidades de Hacienda parecen

haber buscado, y logrado, hacer más manejable la política de gabinete para el presidente.

Estas consideraciones resultan de la reflexión sobre algunos hechos que tocamos al pasar en la tesis. La Secretaría de Hacienda, hasta antes de 1976, funcionaba como la vicepresidencia económica del país, para utilizar una figura de Raúl Salinas Lozano. Esta dependencia acumulaba una enorme reserva de poder, pero eso no significa que fuera una fuente de problemas para los presidentes anteriores a Echeverría. Esto se debe a que ninguno de ellos fue un conocedor profundo de las finanzas públicas ni intentó imprimirle a su manejo un sello especial. En esas condiciones, la suma de funciones de Hacienda aseguraba un manejo congruente de la política fiscal en tanto el titular de la dependencia fuera un hombre capaz, en quien el presidente pudiera depositar su confianza, como lo fueron Ramón Beteta, Antonio Carrillo Flores y Antonio Ortiz Mena. Pero cuando un presidente decide tomar en sus manos el manejo de la política fiscal para darle un giro personal, aunque no sea un experto en la materia, se encuentra con que resulta difícil controlar una dependencia tan fuerte, sobre todo si la guía un individuo con criterios distintos a los presidenciales. Eso ocurrió en la primera mitad del período de Luis Echeverría, quien por esa razón separó de su cargo a Hugo B. Margáin, y designó en su lugar a un funcionario formado en una fuerte cultura antihacendaria, como ha señalado Carrillo Castro. Con la separación de las funciones de captación de los ingresos y de manejo del gasto, la estructura se vuelve más manejable para el Presidente, pero exige de él un conocimiento mayor de las finanzas públicas que en el pasado y una definición precisa del rumbo que quiere darles, porque ya no puede otorgar toda su confianza a un solo individuo para que diseñe y coordine los elementos de política que están

repartidas entre dos dependencias. El presidente mismo es, dentro del esquema vigente, quien debe dirigir personalmente la política fiscal, y para hacerlo cuenta con el auxilio de mecanismos como el gabinete económico. En pocas palabras la nueva estructura hace más responsable —si se puede decir así— al presidente y le da mayor control sobre los instrumentos de política macroeconómica.

Pero la división de la política fiscal entre dos secretarías tiene otras dimensiones, además de la del balance de poder entre los secretarios de Estado. La política de ingresos y la de gasto tienen, cada una, aspectos técnicos y políticos que pueden ponerlas en oposición. Los más importantes para definir las posibilidades de conflicto que existen son los políticos, que siguen racionalidades paralelas pero de conclusiones contradictorias. Por una parte, manipular las variables recaudatorias de que el Estado dispone para allegarse recursos —impuestos, precios y tarifas— tiene repercusiones políticas evidentes: cualquier ajuste que tienda a incrementar esas variables tendrá un costo en términos de popularidad del gobierno en general, y de la Secretaría de Hacienda en particular. De ahí que para llevar adelante reformas fiscales o simplemente para modificar los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos haya que hacer frente a resistencias de grupos organizados de la sociedad y a veces hasta de algunos miembros del propio aparato público. Por esta razón, las reformas fiscales han sido siempre de un alcance menor al que se intenta originalmente, el proceso de su implementación es casi siempre muy desgastante, y en consecuencia ha parecido más fácil adoptar una actitud de quietismo en la política de ingresos. Es decir, para la dependencia recaudadora es más fácil abogar por políticas moderadas y por unas finanzas "sanas", que intentar aumentar los ingresos públicos.

Por lo que hace a la política de gasto, su carácter político se manifiesta en el hecho de que la capacidad del Estado para hacer obras y dar servicios, así como para otorgar subsidios a ciertos grupos sociales o a ciertas actividades, depende de los gastos que realice. Un aspecto cardenal de la popularidad de un gobierno depende de que sus gastos concretos crezcan, o al menos no se reduzcan, a pesar de que para algunos sectores de opinión el tamaño "excesivo" del gasto, a un nivel agregado, sea censurable. Es decir, reducir los gastos a los niveles aconsejados para tener unas finanzas sanas tiene costos políticos.

Este dilema entre ingresos y gastos, presente en toda estructura política o privada, es especialmente delicado en la administración de la política estatal, y su definición se torna problemática cuando dos dependencias del mismo nivel se reparten cada uno de sus elementos. Estas reflexiones, expresadas de forma abstracta y general, son válidas sin duda; pero esta validez se hace más concreta y patente en un país como el México de la segunda mitad de la década de los setentas, en el que se aprecian rasgos que agudizan la contradicción señalada: el gobierno federal tenía una inercia expansiva difícil de frenar, y al mismo tiempo carecía de la fuerza política, técnica y moral necesaria para extraer de la sociedad los recursos indispensables para sostener el ritmo de gastos que la expansión marcaba. Estos hechos, aunados a las particulares orientaciones de los titulares de las dos dependencias, configuraron la rivalidad entre las secretarías de Hacienda y de Programación y Presupuesto en el sexenio de López Portillo, y son condiciones sobre las cuales puede volver a emerger esa rivalidad, a la que las modalidades de la sucesión presidencial en México —el "tapadismo"— no hacen sino añadir presiones.

Por lo que hace a las nuevas funciones que la administración, y

en particular la nueva dependencia, recibieron el encargo de desempeñar con la reforma administrativa, es difícil hacer un juicio definitivo. La planeación, la programación y la evaluación son tareas que han enfrentado obstáculos de diversa índole, sin considerar los cuales se podrían fácilmente caer en una apreciación excesivamente negativa del funcionamiento del nuevo sistema. En primer lugar, la planeación es un instrumento de gobierno que no puede ser neutro. Su adopción y la adhesión a ella requiere que cada administración defina con claridad sus objetivos —cuál es su proyecto— y que señale cuáles son las líneas de acción que se propone seguir para alcanzarlos. Esta definición exige que el gobierno acepte, desde un principio, imponerse a sí mismo ciertas prioridades y ciertos límites, lo que equivale, simultáneamente, a reducir incertidumbres pero también a no reservarse cartas ocultas en la manga. Por eso ha sido rechazada por muchos políticos, aun del más alto nivel, como Díaz Ordaz, que no quería quedar "aprisionado" entre sus propios planes, y por aquellos otros que se felicitan porque los planes, una vez elaborados, no sean "ingenuamente" tomados en serio. Este rechazo, abierto o solapado, hacia la planeación, se debe no sólo a sus dificultades técnicas, sino principalmente al estilo "pragmático" o "empírico" de hacer política que prevalece en México, como señalaba M. Camacho en su artículo de la primera mitad de los setentas.⁹ Este estilo, que se caracteriza por la evasión de riesgos y de responsabilidades, así como por la práctica de la negociación de todo asunto y la carencia de compromisos, es la política entendida como un ejercicio de equilibrio en ausencia y aun en contra de la idea misma de proyecto. Éste, si bien es cierto que no puede imponerse haciendo caso omiso de los obstáculos que encuentra y en esa medida tiene que dar margen a la negociación, no puede plantearse siquiera si no existe la disposición a asumir compromisos reales de largo plazo.

Entre la mayoría de los integrantes de la clase política mexicana, incluidos los administradores públicos, el estilo empírico o pragmático es una realidad que dificulta el funcionamiento fluido de la planeación. Si a eso se agrega que los ejercicios de planeación que concretamente se han realizado en México han sido muchas veces insuficientes, descoordinados y deficientes técnicamente, podemos tener una idea de los orígenes y dimensiones de los problemas que ha enfrentado la planeación.

Por lo que hace a la programación presupuestaria, ésta ha sufrido de una falla de origen: al ubicarse esta tarea en la SPP, prácticamente se trasplantó un pedazo de la secretaría de Hacienda a la nueva dependencia, con muy pocos cambios. Esto significó también el trasplante de los viejos criterios, y a veces de los viejos problemas, que en Hacienda hacían difícil la aplicación del presupuesto por programas, y que se plasman en las tendencias burocratizadas que persisten en el manejo del presupuesto, al decir de distintos funcionarios. Esos resabios incluyen la continuación de prácticas ajenas a la noción misma de presupuesto por programas como la de considerar aún el gasto ejercido en el pasado como dato básico para la determinación de un presupuesto, o la de "inflar" los anteproyectos de presupuesto, por parte de las dependencias y entidades con manejo de fondos presupuestales, así como la realización de aumentos o disminuciones generalizadas, y no selectivas, en el presupuesto. Estos problemas, debe señalarse, han sido catalizados por las dificultades que atraviesan las finanzas públicas desde 1982. En cuanto a la evaluación, ésta no puede realizarse si no se establecen como antecedentes los dos procesos anteriormente comentados. Adicionalmente, el problema técnico de la medición de los resultados de la gestión administrativa no ha sido resuelto cabalmente, y la escasez de recursos ha impedido fijarles niveles mínimos aceptables a esos resultados que puedan considerarse permanentes y razonables.

En virtud de las consideraciones anteriores, puede decirse que la aparición del dúo SHCP - SPP ha respondido a sus propósitos en un nivel político, aunque se ha constituido en una fuente de posibles tensiones, y en un plano más bien técnico sus logros no han sido los esperados. El primero de esos tres puntos puede llevarnos a ver con escepticismo, además de desconfianza, la opinión que recomienda reunificar las dos secretarías. El segundo indica que la definición de la política fiscal del gobierno puede volverse un asunto polémico dentro de la propia administración si la coyuntura lo provoca. El último sugiere que la cuestión administrativa, al no haber sido resuelta por completo, seguirá activa en el futuro.

Notas.

- ¹ O. Oszlak, "Notas críticas...", op. cit., pp. 184-190
- ² M. Crozier, El fenómeno burocrático, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, tomo 2, pp. 82-86
- ³ Ver, de O. Oszlak, "Estado, planificación y burocracia: los procesos de implementación de políticas pública en algunas experiencias latinoamericanas", en Revista de Administración Pública, México, n. del 25 aniversario del INAP, 1980, pp. 205-231 (publicado también como Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, Buenos Aires, CEDES, 1980, 58 p.); Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio, Buenos Aires, CEDES, 1978, 46 p.; las ya citadas "Notas críticas..."; y, en colaboración con Guillermo Q'Donnell, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en G. Flores y J. Nef, comps., Administración pública: perspectivas críticas, San José, Costa Rica, ICAP, 1981, pp. 371-406
- ⁴ O. Oszlak, Formación..., op. cit., p. 12
- ⁵ Ibid., p. 19
- ⁶ O. Oszlak y G. Q'Donnell, op. cit., p. 383
- ⁷ G.W.F. Hegel, Filosofía del derecho, México D.F., UNAM, 1975, pp. 272-280 (parágrafos 275 al 279)
- ⁸ G. Allison y M. Halperin, "Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política", en Cuadernos Semestrales, México, n. 10, 2º semestre de 1981, pp. 229
- ⁹ M. Camacho, "El poder: Estado o 'feudos' políticos", en Centro de Estudios Internacionales, La vida política en México: 1970 - 1973, México D.F., El Colegio de México, 1974, pp. 80 y ss.

Bibliografía.

A. Artículos, conferencias y ponencias.

Aguirre V., Ramón: "La contabilidad por programas en México", en Coordinación General de Estudios Administrativos, La contabilidad gubernamental y el presupuesto por programas.-- México, D.F.: CGEA (Colección Seminarios, n. 10) 1981. pp. 9-19

-----: "La función de control en la administración pública", en Revista de Administración Pública, México, n. 24, enero-abril de 1973, pp. 123-131

Alatríste, Sealtiel: "El control contable en la planeación económica", en Revista de Administración Pública, México, n. 18, agosto de 1965, pp. 7-30

Allison, Graham T. y Morton Halperin: "Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política", en Cuadernos Semestrales, México, n. 10, 2o semestre de 1981, pp. 227-254

Ayala, José: "Límites y contradicciones del intervencionismo estatal: 1970-1976", en R. Cordera, comp., Desarrollo y crisis de la economía mexicana.-- México, D.F.: FCE (Lecturas de El Trimestre Económico, n. 39) 1981. pp. 574-588

Blanco, José: "El desarrollo de la crisis en México, 1970-1976", en R. Cordera, comp., Desarrollo y crisis de la economía mexicana.-- México, D.F.: FCE (Lecturas de El Trimestre Económico, n. 39) 1981. pp. 297-335

Bustani Hid, José: "El presupuesto federal: elaboración, aprobación y ejecución", en Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, La administración pública federal.-- México, D.F.: UNAM, 1973. v. 2, pp. 7-20

- Camacho, Manuel: "El poder: Estado o 'feudos' políticos", en Centro de Estudios Internacionales, La vida política en México: 1970-1973.-- México, D.F.: El Colegio de México, 1974. pp. 77-99
- : "Los nudos históricos del sistema político mexicano", en Centro de Estudios Internacionales, Las crisis en el sistema político mexicano: 1928-1977.-- México, D.F.: El Colegio de México, 1977. pp. 151-217
- Carrillo Arronte, Ricardo: "Las experiencias de planificación en México", en Línea, México, n. 16, julio-agosto de 1975, pp. 63-96
- Carrillo Castro, Alejandro: "Experiencias nacionales en materia de reforma administrativa: 1965-1979", en Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Primer coloquio: experiencias nacionales en reforma administrativa.-- México, D.F.: CLAD, 1979. pp. 201-214
- : "El presupuesto público como medio de coordinación administrativa", en México. Dirección General de Estudios Administrativos, Coordinación administrativa.-- México, D.F.: DGEA (Colección Seminarios, n. 6) 1975. pp. 257-281
- : "La administración pública y su influencia en el presupuesto de egresos de la Federación", en X Seminario interamericano de presupuesto.-- México: Secretaría de Programación y Presupuesto/Asociación Interamericana de Presupuesto Público, 1981. pp. 99-120
- : "La reforma administrativa", en Línea, México, n. 23-24, septiembre-diciembre de 1976, pp. 61-73
- : "La reforma administrativa: antecedentes, estado actual y perspectivas para 1976-1982", en A. Carrillo Castro, La reforma administrativa en México.-- México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 1980. v. 2, pp. 105-131
- Caso, Andrés: "La coordinación administrativa en el Poder Ejecutivo Federal", en Revista de Administración Pública, México, n. 22, enero-febrero de 1971, pp. 15-23

Castellanos C., Horacio: "Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958, vigente a partir del 1^o de enero de 1959", en Revista de Administración Pública, México, n. 10, octubre-diciembre de 1958, pp. 23-40

Cordera, Rolando y Adolfo Orive: "México: industrialización subordinada", en R. Cordera, comp., Desarrollo y crisis de la economía mexicana.-- México, D.F.: FCE (Lecturas de El Trimestre Económico, n. 39) 1981. pp. 153-175

Chanes Nieto, José: "Aspectos fundamentales de la evolución de la administración pública mexicana: 1952-1974", en Ponencias de México al Congreso Internacional de Ciencias Administrativas.-- México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, 1974. pp. 81-100

-----: "Organismos descentralizados y empresas de participación estatal", en Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, La administración pública federal.-- México, D.F.: UNAM, 1973. v. 2, pp. 21-42

-----: "Semblanza de Gabino Fraga", en Revista de Administración Pública, México, edición especial en memoria de Gabino Fraga, noviembre de 1982, pp. 17-33

Flores Cruz, Cipriano: "Las reformas y mejoras a la administración pública contenidas en los planes del gobierno mexicano", en Revista de Administración Pública, México, n. 55-56, julio-diciembre de 1983, pp. 329-373

Flores de la Peña, Horacio: "La función de control en la administración pública mexicana", en Revista de Administración Pública, México, n. 27, 1975, pp. 71-74

Fraga, Gabino: "Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana (1958)", en Revista de Administración Pública, México, edición especial en memoria de Gabino Fraga, noviembre de 1982, pp. 381-408

García Díaz, María: "Base institucional de la reforma administrativa", en Revista de Administración Pública, México, n. 17, diciembre de 1964, pp. 60-65

- Gómez, Rodrigo: "Estabilidad y desarrollo: el caso de México", en L. Solís, comp., La economía mexicana: política y desarrollo. -- México, D.F.: FCE (Lecturas de El Trimestre Económico, n. 4, v. 2) 1986. pp. 117-126
- Himes, James: "La formación de capital en México", en L. Solís, comp., La economía mexicana: política y desarrollo. -- México, D.F.: FCE (Lecturas de El Trimestre Económico, n. 4, v. 2) 1986. pp. 163-188
- Ibarra, David: "Mercados, desarrollo y política económica: perspectivas de la economía de México", en L. Solís, comp., La economía mexicana: política y desarrollo. -- México, D.F.: FCE (Lecturas de El Trimestre Económico, n. 4, v. 2) 1986. pp. 500-539
- Izaguirre Rojo, César A.: "Legislación administrativa mexicana: la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", en Revista de Administración Pública, México, n. 10, octubre-diciembre de 1958, pp. 11-22
- : "Ley, reglamento y disposiciones diversas del presupuesto general de egresos de la Federación", en Revista de Administración Pública, México, n. 8, abril-junio de 1958, pp. 91-100
- López Portillo, José: "La administración del gasto público en México", en Revista de Administración Pública, México, n. 27, 1975, pp. 35-38
- : "La función de control en la reforma administrativa", en Revista de Administración Pública, México, n. 22, enero-febrero de 1971, pp. 87-95
- : "La reforma en la Administración para el desarrollo en México", en México, Dirección General de Estudios Administrativos, Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos). -- México, D.F.: DGEA (Colección Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, serie B, bibliográfica, n. 5) 1976. pp. 641-646
- : "Reformas a la administración pública", en México, Dirección General de Estudios Administrativos, Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos). -- México, D.F.: DGEA (Colección Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, serie B, bibliográfica, n. 5) 1976. pp. 633-638

- Mancera Ortiz, Rafael: "El presupuesto como estabilizador del desarrollo económico", en El Trimestre Económico, México, v. XX, n. 4, octubre-diciembre de 1953, pp. 582-598
- : "El presupuesto fiscal y la economía nacional", en Revista de Administración Pública, México, n. 2, abril-junio de 1956, pp. 5-20
- : "La administración pública en los planes de desarrollo", en Revista de Administración Pública, México, n. 1, enero-marzo de 1956, pp. 9-16
- México. Dirección General de Egresos: "El proceso presupuestario en México", en 4o Seminario interamericano de presupuesto.-- México, D.F.: Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Organización de Estados Americanos, 1974. pp. 97-102
- : "Programación financiera anual", en 4o. Seminario interamericano de presupuesto.-- México, D.F.: Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Organización de Estados Americanos, 1974. pp. 55-89
- México. Subsecretaría de Planeación del Desarrollo: "Reflexiones sobre la planeación en México", en Antología de la planeación en México: 1, los primeros intentos de planeación en México.-- México, D.F.: Secretaría de Programación y Presupuesto/FCE, 1985. pp. 17-125
- Muñoz Ledo, Porfirio: "Programa actual de reforma administrativa", en Revista de Administración Pública, México, n. 22, enero-febrero de 1971, pp. 7-13
- Navarrete, Alfredo: "Las finanzas públicas y el desarrollo económico de México", en Revista de Administración Pública, México, n. 8, abril-junio de 1958, pp. 5-12
- Oszlak, Oscar: "Estado, planificación y burocracia: los 'procesos de implementación' de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas", en Revista de Administración Pública, edición conmemorativa del 25 aniversario del INAP, 1980, pp. 205-231

- : "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en G. Flores y J. Nef, comps., Administración pública: perspectivas críticas.-- San José, Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1984. pp. 169-219
- y Guillermo O'Donnell: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en G. Flores y J. Nef, comps., Administración pública: perspectivas críticas.-- San José, Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1984. pp. 371-406
- Paz Sánchez, Fernando: "La coordinación en las inversiones públicas", en México, Dirección General de Estudios Administrativos, Coordinación administrativa.-- México, D.F.: DGEA (Colección Seminarios, n. 6) 1975. pp. 299-317
- Petricioli, Gustavo: "La reforma administrativa en el sector fiscal", en Revista de Administración Pública, México, n. 22, enero-febrero de 1971, pp. 51-56
- Ramírez López, Fernando y F. Raúl Díaz Ontiveros: "Planeación y empresas públicas en la administración pública de México", en Revista de Administración Pública, México, n. 59-60, julio-diciembre de 1984, pp. 31-73
- Rodríguez Reyes, Álvaro: "Diagnóstico administrativo del gobierno federal", en Revista de Administración Pública, México, n. 16, enero-febrero de 1964, pp. 7-42
- : "El presupuesto en la administración pública", en Revista de Administración Pública, México, n. 2, abril-junio de 1956, pp. 33-38
- : "Reforma administrativa del gobierno federal", en Revista de Administración Pública, México, n. 17, diciembre de 1964, pp. 16-29
- Romero Kolbeck, Gustavo: "La inversión del sector público", en México: cincuenta años de revolución.-- México, D.F.: FCE, 1963. pp. 111-115
- Ros, Jaime: "Economía mexicana: evolución reciente y perspectivas", en R. Cordera, comp., Desarrollo y crisis de la economía mexicana.-- México, D.F.: FCE (Lecturas de El Trimestre Económico, n. 39) 1981. pp. 336-367

- Rosenzweig Hernández, Fernando: "El proceso político y el desarrollo económico de México", en L. Solís, comp., La economía mexicana: política y desarrollo.-- México, D.F.: FCE (Lecturas de El Trimestre Económico, n. 4, v. 2) 1986. pp. 481-499
- Salinas Lozano, Raúl: "Comisión de Inversiones", en Revista de Administración Pública, México, n. 5, enero-marzo de 1957, pp. 7-18
- Solana, Fernando: "Los marcos de la reforma administrativa", en Revista de Administración Pública México, n. 22, enero-febrero de 1971, pp. 41-50
- Solís, Leopoldo: "Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México", en Demografía y Economía, México, v. 1, n. 1, 1967, pp. 40-91
- Vernon, Raymond: "El dilema de México", en L. Solís, comp., La economía mexicana : política y desarrollo.-- México, D.F.: FCE (Lecturas de El Trimestre Económico, n. 4, v. 2) 1986. pp. 574-589
- Vidal, Ernestina: "Administración pública", en México, Dirección General de Estudios Administrativos, Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos).-- México, D.F.: DGEA (Colección Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, serie B, bibliográfica, n. 5) 1976. pp. 537-547
- : "Planeación y reforma administrativa", en Revista de Administración Pública, México, n. 17, diciembre de 1964, pp. 33-48
- Zabludovsky, Jacobo: "Entrevista a José López Portillo para la televisión, realizada el 21 de mayo de 1976", en La República, México, n. 382, junio de 1976, pp. 74-82
- Zamora, Fernando: "Dos criterios para una reforma administrativa del gobierno", en Revista de Administración Pública, México, n. 8, abril-junio de 1958, pp. 13-20

B. Libros y folletos.

- Amguiano Equihua, Roberto: Las finanzas del sector público en México.-- México, D.F.: UNAM, 1968. 390 p.
- Beteta, Ramón: Tres años de política hacendaria: 1947, 1948, 1949, perspectiva y acción.-- México, D.F.: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1951. 505 p., cuadros.
- Camp, Roderic A.: Mexican Political Biographies 1935-1981.-- Tucson: The University of Arizona Press, 1982. 447 p.
- Carpizo, Jorge: La Constitución mexicana de 1917.-- México, D.F.: UNAM, 1979. 315 p.
- Cosío Villegas, Daniel: El estilo personal de gobernar.-- México, D.F.: Joaquín Mortiz, 1974. 129p.
- : La sucesión: desenlace y perspectivas.-- México, D.F.: Joaquín Mortiz, 1975. 119 p.
- Chellet Osante, Roberto: Organización administrativa y política de la República Mexicana.-- México, D.F.: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Academia de Capacitación, 1955. 205 p.
- Dulles, John F.: Ayer en México.-- México, D.F.: FCE, 1982. 653 p.
- Fernández Santillán, José: Política y administración pública en México.-- México, D.F.: INAP, 1980. 153 p.
- García Alba, Pascual y Jaime Serra Puche: Causas y efectos de la crisis económica en México.-- México, D.F.: El Colegio de México (Jornadas, n. 104) 1984. 124 p.
- Gómez Oliver, Antonio: "Política monetaria y fiscal de México: la experiencia de la posguerra, 1946-1976".-- [México] : Mimeo, septiembre de 1978. VII h., 308 h.
- González Casanova, Henrique y otros: "México, el dilema del desarrollo: democracia o autoritarismo".-- México, D.F.: Academia Mexicana de Ciencias Humanas, junio de 1969. 31 p.

- López Portillo, José: Su pensamiento.-- México, D.F.: Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales, [1976/ 5 vols.
- Medina, Luis: Civilismo y modernización del autoritarismo.-- México, D.F.: El Colegio de México (Historia de la Revolución Mexicana, t. 20) 1979. 205 p.
- Mendieta y Núñez, Lucio: La administración pública en México.-- México, D.F.: UNAM, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1942. 347 p.
- México. Dirección General de Estadística: "Participación del sector público en el producto interno bruto de México".-- México, D.F.: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1984. 14 p.
- México. Dirección de Inversiones Públicas: México: inversión pública federal 1925-1963.-- México, D.F.: Secretaría de la Presidencia, 1964. 257 p.
- México. Secretaría de la Presidencia: "La planeación en México".-- México, D.F.: Secretaría de la Presidencia, 1968. 25 p.
- Nacional Financiera: Cincuenta años de revolución mexicana en cifras.-- México, D.F.: Nafinsa, 1963. 179 p.
- : La economía mexicana en cifras: 1970.-- México, D.F.: Nafinsa, 1972. 353 p.
- : La economía mexicana en cifras: 1981.-- México, D.F.: Nafinsa, 1981. 400 p.
- Ojeda, Mario: Alcances y límites de la política exterior de México.-- México, D.F.: El Colegio de México, 1984. 220 p.
- Oszlak, Oscar: Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio.-- Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Estudios CEDES, v. 1, n. 3) 1978. 46 p.
- : Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas.-- Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Estudios CEDES, v. 3, n. 2) 1980. 58 p.

- Pellicer de Brody, Olga y José Luis Reyna: El afianzamiento de la estabilidad política.— México, D.F.: El Colegio de México (Historia de la Revolución Mexicana, t. 22) 1978. 222p.
- Pichardo Pagaza, Ignacio: 10 años de planificación y administración pública en México.-- México, D.F.: INAP, 1974. 224 p.
- Reynolds, Clark: La economía mexicana: su estructura y crecimiento en el siglo XX.-- México, D.F.: FCE, 1973.
- Ruiz Massieu, José Francisco y Wilfrido Lozano: Nueva administración pública federal: crítica, análisis y evaluación.-- México, D.F.: Tecnos, 1978. 217 p.
- Schmill Ordóñez, Ulises: El sistema de la Constitución mexicana.-- México, D.F.: Manuel Porrúa, 1971. 525 p.
- Serra Rojas, Andrés: Derecho administrativo.— México, D.F.: Manuel Porrúa, 1965. 1174 p.
- Solís, Leopoldo: La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas.-- México, D.F.: Siglo XXI, 1983. 319 p.
- Suárez, Luis: Echeverría en el sexenio de López Portillo.— México, D.F.: Grijalbo, 1983. 320 p.
- Tello, Carlos: La política económica en México, 1970-1976.-- México, D.F.: Siglo XXI, 1982. 209 p.
- Wilkie, James W.: La Revolución Mexicana: gasto federal y cambio social.-- México, D.F.: FCE, 1978. 556 p.

C. Documentos diversos.

- "Dictamen de la Comisión de Estudio sobre los sistemas y procedimientos de la administración pública", en Revista de Administración Pública, México, n. 17, diciembre de 1964, pp. 66-94
- López portillo, José: "Cierre de campaña", en "Documentos de La República", n.7, suplemento de La República, México, n. 383, julio de 1976, pp. I-XIII

- : Memorias de campaña: tercera etapa.-- México, D.F.: Partido Revolucionario Institucional /1976/ 205 p.
- México. Comisión de Administración Pública: Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana, 1967.-- México, D.F.: Coordinación General de Estudios Administrativos (Colección Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, serie A, documental, n. 1) 1977. 64 p.
- México. Coordinación General de Estudios Administrativos: Bases jurídicas de la reforma administrativa del gobierno federal.-- México, D.F.: CGEA, 1977. 220 p.
- México. Dirección General de Estadística: Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1970-1971.-- México, D.F.: Secretaría de Industria y Comercio, 1973. 754 p.
- : Compendio estadístico 1960.-- México, D.F.: Secretaría de Industria y Comercio, 1962. 167 p.
- México. H. Cámara de Diputados, LII Legislatura: Los Presidentes de México ante la Nación.-- México, D.F.: H. Cámara de Diputados, 1985. 6 vols.
- México. Leyes y estatutos: "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal", Diario Oficial, México, 29 de diciembre de 1976
- : "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", en Presidencia de la República, Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del Gobierno Federal, 1976-1982, v. 1.-- México, D.F.: Presidencia de la República, 1978. pp. 1-50
- : "Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación", Diario Oficial, México, 1 de enero de 1935
- : "Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación", Diario Oficial, México, 1 de enero de 1936

- : "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, 1947", en Revista de Administración Pública, México, n. 59-60, julio-diciembre de 1984, pp. 193-196 .
- : "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, 1966", en Revista de Administración Pública, México, n. 59-60, julio-diciembre de 1984, pp. 223-228
- : "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, 1970", en Revista de Administración Pública, México, n. 59-60, julio-diciembre de 1984, pp. 307-312
- : "Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de México independiente, 1821-1958", en Revista de Administración Pública, México, n. 10, octubre diciembre de 1958, pp. 49-166
- México. Poder Ejecutivo: "Acuerdo a las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, indicándoles que deberán enviar a la Secretaría de la Presidencia, antes del 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus programas de inversión del siguiente ejercicio fiscal", Diario Oficial, México, 4 de septiembre de 1965
- : "Acuerdo a todas las secretarías y departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados, tendientes al desarrollo económico y social del país", Diario Oficial, México, 2 de agosto de 1961
- : "Acuerdo a todas las secretarías y departamentos de Estado y que se refiere a la ejecución de los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal", Diario Oficial, México, 24 de abril de 1961

- : "Acuerdo por el que se constituye una comisión intersecretarial integrada por representantes de las secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que proceda de inmediato a formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo", Diario Oficial, México, 2 de marzo de 1962
- : "Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República", en El Trimestre Económico, v. XXI, n. 4, octubre-diciembre de 1954, pp. 228-229
- : "Acuerdo que dispone que las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal elaboren un programa de inversiones", Diario Oficial, México, 30 de junio de 1959
- : "Acuerdo que establece la forma en que las dependencias del Ejecutivo, organismos descentralizados y empresas de participación estatal deben actuar en relación con los programas de obras de inversión", Diario Oficial, México, 10 de noviembre de 1959
- : "Decreto que crea la Comisión Nacional de Inversiones como el órgano encargado del control, vigilancia y coordinación que menciona la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", en Revista de Administración Pública, México, n. 59-60, julio-diciembre de 1984, pp. 197-200
- : "Decreto que crea la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, como órgano administrativo dependiente de la Secretaría de Patrimonio Nacional", Diario Oficial, México, 31 de marzo de 1959
- : "Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación", Diario Oficial, México, 16 de enero de 1948
- : "Reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto", en México, Presidencia de la República, Reglamentos interiores de las dependencias de la administración pública centralizada, 1978.-- México, D.F.: Coordinación General de Estudios Administrativos, 1978. pp. 161-176

- México. Presidente 1964-1970 (Gustavo Díaz Ordaz): "Exposición de motivos de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", en Revista de Administración Pública, México, n. 59-60, julio-diciembre de 1984, pp. 143-144
- México. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa: Directorio del Gobierno Federal.-- México, D.F.: SBNIA, Dirección Técnica de Organización, 1948 a 1951
- México. Secretaría de la Presidencia: Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.-- México, D.F.: Dirección General de Estudios Administrativos, 1972. 127 p. y Anexos.
- : Manual de organización del Gobierno Federal, 1969-1970.-- México, D.F.: Comisión de Administración Pública, 1969. 786 p.
- : Manual de organización del Gobierno Federal, 1973: t. I.-- México, D.F.: Dirección General de Estudios Administrativos, 1973. 493 p.
- : Manual de organización del Gobierno Federal, 1976: t. I.-- México, D.F.: Dirección General de Estudios Administrativos, 1976. 571 p.
- México. Secretaría de Programación y Presupuesto: Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1977.-- México, D.F.: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981. 301 p.
- México. Secretaría del Patrimonio Nacional: Directorio del Poder Ejecutivo Federal.-- México, D.F.: Secretaría del Patrimonio Nacional, 1961, 1963 y 1965.
- "Programa del Sector Público, 1966-1970", en Antología de la planeación en México.-- México, D.F.: FCE/Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985. T. 3, pp. 283-431
- "/Proyecto de/ Ley Federal de Planeación", en Antología de la planeación en México.-- México, D.F.: FCE/Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985. T. 3, pp. 496-511