

LA ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DE LA POLÍTICA: LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ*

EL GOBIERNO DE Carlos Salinas de Gortari se ha caracterizado por poner en marcha diversas modificaciones socioeconómicas y políticas que, en términos generales, se han agrupado bajo el amplio título de modernización. Los cambios han sido de tal magnitud que incluso han alcanzado aspectos que por mucho tiempo parecieron intocables, toda vez que eran considerados como distintivos del sistema político.

Por un lado, se ha introducido una profunda reforma económica, que no sólo ha implicado un nuevo modelo de desarrollo sino también un replanteamiento de las tareas y responsabilidades de los sectores público y privado. Por otro lado, se han modificado artículos constitucionales que alteran las relaciones tradicionales con los sectores de la sociedad.

La administración pública no ha escapado a esta puesta al día. En enero de 1992 el presidente Salinas anunció la fusión de las secretarías de Programación y Presupuesto (SPP) y Hacienda y Crédito Público (SHCP), por considerar que con ello fortalecía las decisiones de política económica al reunir en una sola dependencia el control del gasto público y las funciones fiscales, financieras y de crédito, es decir, volver a unir los egresos con los ingresos.¹

El argumento se apoya en dos consideraciones. La primera, que la SPP había terminado por concentrarse en la preparación del presupuesto

* Este trabajo tiene una gran deuda con Miguel Ángel Hernández Rodríguez, y tal vez la mejor manera de reconocerla sea dedicándole su publicación. También agradezco a Luis F. Aguilar sus observaciones a una de las versiones del ensayo.

¹ En la misma ocasión, el mandatario anunció el nacimiento de la Secretaría de Desarrollo Social sobre la estructura que tenía la de Desarrollo Urbano y Ecología, así como la incorporación del Programa Nacional de Solidaridad; meses después se supo que Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad se dividirían en departamentos operativos para mejorar su eficiencia y competitividad. No hay duda de que también está en marcha una nueva reforma administrativa que busca hacerla más adecuada al proyecto económico.

público, y la segunda, que hasta 1976 esa tarea se realizaba en la SHCP. Más aún, en círculos gubernamentales se añadió que el cierre de la SPP no era más que la reintegración física a Hacienda de una rama que siempre había tenido. Planteada en estos términos, la decisión no sólo era necesaria sino de congruencia administrativa.

No obstante, ésta es una explicación parcial, pues lo verdaderamente importante no radica en si ahora era injustificable que la secretaría se concentrara en el presupuesto (o lo hiciera de manera preponderante), sino cómo fue que llegó a tener esa limitada responsabilidad. Por ello es preciso revisar si lo que hacía la SPP en 1992 era lo que se propuso en su nacimiento o si poco a poco fueron distorsionándose sus objetivos originales. Como podrá verse en este trabajo, el desarrollo de la SPP muestra, como en pocas ocasiones, la manera en que la administración pública está al servicio de la política y puede ser empleada para distintos fines, incluso opuestos.

En realidad, la SPP nació como respuesta a una necesidad administrativa y para hacer posible una nueva concepción de la política económica según la cual el gasto debería responder a la planeación del desarrollo y no, como había ocurrido hasta entonces, a las limitaciones del ingreso. La nueva dependencia tenía como cometido no sólo elaborar el presupuesto de egresos, sino hacer de esta tarea una parte del proceso de planeación, lo que suponía también contar con programas, metas y, en especial, con el seguimiento y evaluación de los resultados.

A partir de 1982 la secretaría comenzó una larga serie de transformaciones que condujeron a la concentración en las tareas presupuestarias (y, en especial, su control) mientras que las fases de planeación, programación y evaluación que, al menos en teoría, iba a desarrollar, fueron eliminadas de la dependencia. Por otra parte, desde 1988 la SPP sirvió de cobijo institucional al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que no responde a ninguna lógica administrativa institucional sino a la perspectiva presidencial acerca de cómo debe solucionarse la pobreza en México.

Por ello, su desaparición parecía ser necesaria. Sin embargo, si se observan con cuidado los acontecimientos es posible obtener otras conclusiones. La más importante de todas es que, al suprimir la SPP, Hacienda recuperó una rama que le había sido desprendida, pero también absorbió las funciones que hasta 1976 desempeñaban las dependencias federales que en su momento le dieron vida a la nueva institución, como las secretarías de la Presidencia, Patrimonio Nacional (Sepanal), e Industria y Comercio (SIC).

El propósito de este ensayo es describir este proceso. En la primera parte se analizan las circunstancias en que se creó la SPP y las funciones que en ese entonces desarrollaba Hacienda. En la segunda, se revisan los

distintos cambios que experimentó la nueva secretaría, unos durante el propio sexenio de José López Portillo y los otros, los más relevantes, precisamente cuando su titular fue Carlos Salinas de Gortari.

LA EMERGENCIA DE LA PLANEACIÓN COMO PRINCIPIO DE DESARROLLO

Para entender cabalmente las consecuencias tanto administrativas como económicas que se derivaron de la creación de la SPP, es preciso tener presentes las tareas que desempeñaba la SHCP y, por ende, el enorme poder que había logrado reunir.

Hasta 1976, a Hacienda le correspondía calcular y recaudar los ingresos, tanto los fiscales como los provenientes de la contratación de deuda, interna y externa; prestaba a quienes ya no eran sujetos de crédito internacional; integraba el presupuesto de egresos de la federación y controlaba su ejercicio, para lo cual revisaba y aprobaba los presupuestos parciales que cada dependencia le presentaba. Como consecuencia de ello, Hacienda también llevaba la contabilidad de las finanzas públicas. Además de lo anterior, en sus manos estaba la conducción, en todas sus etapas, de las políticas monetaria y crediticia.

Como es fácil observar, Hacienda tenía el control de los recursos gubernamentales y manejaba la economía del país. Sabía con toda oportunidad el nivel de ingresos que se quería tener y, además, los distribuía según su criterio y su perspectiva del desarrollo económico. En sus manos estaba poner en práctica cualquier proyecto y, naturalmente, desechar el que no le pareciera conveniente.

Este exceso de poder fue el resultado de varios factores que derivaron del modelo de crecimiento diseñado y dirigido por la propia SHCP: el *desarrollo estabilizador*. Este modelo tenía una clara definición de los objetivos que deberían alcanzarse y del papel que debía desempeñar el Estado en la economía. Su aplicación, por una parte, generó un proceso administrativo que no consideraba la planeación como un principio normativo de las acciones gubernamentales, y su éxito, por otra parte, hizo posible la formación de un poderoso grupo burocrático que llegó a ser decisivo en el desempeño gubernamental.

No es éste el lugar adecuado para puntualizar las características del llamado desarrollo estabilizador (por demás conocidas, gracias a los importantes estudios que lo han analizado), pero bien puede recordarse que este modelo propició el crecimiento gracias a un estricto control del gasto público, lo que implicaba un programa de inversiones restringido a lo indispensable y que tenía como principal propósito fomentar la creación de capital.

Para los fines del modelo, el manejo centralizado e inseparable del gasto y de los ingresos era indispensable para evitar cualquier exceso. En la medida en que el desarrollo estabilizador sustentaba objetivos económicos específicos, implantó una estructura y procedimientos administrativos que respondían funcionalmente a ellos. La asignación del gasto, por ende, obedecía a los ramos del sector público.

A pesar de los múltiples programas de gobierno que se generaron en el país, la planeación era una labor confinada a cada dependencia pública y, por tanto, desligada de un cuerpo central que estableciera objetivos y prioridades en conjunto. Los programas, por su parte, tampoco eran habituales, y si acaso existían, se limitaban a las acciones de la propia entidad.

Esto no significa que el gobierno no intentara implantar, o al menos centralizar, la planeación. Es conocida la larga lista de comisiones que fueron creadas con este propósito y, sobre todo, las atribuciones que tenía en esta materia la Secretaría de la Presidencia.² Aun así, su influencia no logró nunca sobreponerse a la de Hacienda, pues si bien a la primera le correspondía planear el gasto público y las inversiones, aprobando incluso las que se realizaban en los estados, carecía de facultades para convertir sus propósitos en asignaciones presupuestales.

Ella, al igual que el resto de las dependencias, centrales o descentralizadas, tenía que presentar sus presupuestos a Hacienda la cual, en última instancia, condicionaba cualquier proyecto a los recursos disponibles. Así, a fin de cuentas, la planeación real del gasto público, corriente y de capital, quedaba en las manos de Hacienda.

Esta débil planeación afectaba las otras fases del proceso. Por ejemplo, los programas prácticamente no existían porque los presupuestos se aprobaban por ramos administrativos, lo que hacía secundario su diseño y, además, anulaba cualquier especificación sectorial o regional. En estas condiciones, la evaluación, como etapa final que califica las políticas públicas de acuerdo con los resultados obtenidos, era más un deseo que una realidad.

Además de dispersa, la evaluación era parcial. La Sepanal contaba con un área que se encargaba de controlar y vigilar las entidades descentralizadas y paraestatales; Presidencia hacía su propio seguimiento a través de la Dirección General de Inversiones y, finalmente, la Dirección de Egresos en Hacienda hacía lo suyo. Como es fácil deducir, esta unidad era la que mejor hacía la tarea, toda vez que pertenecía a la dependencia

² Una historia pormenorizada de los distintos intentos se encuentra en María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, México, INAP/El Colegio de México, 1992, capítulo 3.

que en la práctica asignaba el gasto; era natural que contara con más elementos y mejores oportunidades para realizar el análisis del presupuesto y, por ello, su vigilancia era la más completa de todas.

A pesar de todos estos problemas, 12 años de crecimiento económico hicieron impensable cualquier posibilidad de cambio en el proceso que se seguía. El éxito fortaleció de tal manera a Hacienda, que cualquier intento que pretendiera ampliar las funciones de otras dependencias o hacer de la planeación una norma estaba destinado al fracaso, porque atentaba contra las atribuciones de la secretaría. En el fondo, no se trataba solamente de distribuir de mejor manera las tareas gubernamentales, sino de restarle influencia a la institución que manejaba por completo la economía del país. Hacienda se había convertido en un obstáculo tanto administrativo como económico y, según se verá de inmediato, también político.

Cuando al comenzar la década de los años setenta llegó a su fin el desarrollo estabilizador, Hacienda no estuvo dispuesta a apoyar los cambios que el gobierno de Luis Echeverría pretendió introducir. Como ha sido documentado,³ los errores en la política económica de aquellos años no se debieron exclusivamente a la vacilación del jefe del ejecutivo, los conflictos con la iniciativa privada o los problemas económicos internacionales, sino que obedecieron también a la oposición abierta de la SHCP. Cada vez que el gobierno intentaba alterar el principio de que el gasto público debía ocuparse sólo de la infraestructura y del fomento privado, Hacienda empleaba su información y sus recursos económicos para entorpecer las decisiones.

Lo mismo ocurrió al final del gobierno de López Portillo, cuando en medio de la crisis económica Hacienda y el Banco de México ocultaron al presidente los datos sobre la situación real de la economía, lo cual lo llevó a aplicar medidas equivocadas que agravaron los problemas.⁴ En este caso la responsabilidad del hundimiento económico tampoco es imputable del todo al presidente López Portillo; como lo hiciera seis años antes, Hacienda también contribuyó a ello.

Este comportamiento, por lo demás, no es ni extraño ni particular del caso mexicano. Incluso en países con un arraigado y profesional servicio civil (una de cuyas supuestas cualidades es que sus miembros son

³ Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI, 1980, capítulos II y III.

⁴ Carlos Tello, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI, 1984, capítulo 2; y Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982*, México, FLACSO/Miguel Ángel Porrúa, 1988, capítulo IV.

neutrales en política), ha sido posible observar cómo éste ha obstaculizado el trabajo de gobiernos con los cuales no simpatizaba. Como lo ha señalado Renate Mayntz, la supuesta neutralidad ha servido en muchas ocasiones para que la administración se constituya en un poderoso grupo de interés capaz de cuestionar la legitimidad del grupo gobernante y lo vete si considera peligrosas sus medidas.⁵

En el caso mexicano, donde no existe separación entre las tareas administrativas y las estrictamente políticas, es fácil entender que las dependencias gocen de diferentes grados de influencia en función de sus atribuciones. Si a ello se agrega que la SHCP es una de las más antiguas y con mayor tradición en el gobierno, que ha conseguido una notable estabilidad orgánica y que, por último, también logró disminuir la rotación de sus funcionarios e incluso sujetar su movilidad a ciertos criterios de experiencia, podrá entenderse el "espíritu de grupo" que sus miembros mantuvieron tras el derrumbe del desarrollo estabilizador.

El hecho de que Hacienda se haya convertido en el centro vital de la administración pública, sumado a su papel como responsable del crecimiento del país, generó en sus funcionarios un alto grado de cohesión. Esto es lo que Mayntz ha llamado *ethos profesional*, es decir, una identidad de grupo que genera normas específicas de comportamiento basadas en la fidelidad a esos principios de autoestima.⁶ Lo grave es que de ahí se deriva una explicación administrativa, económica y política que se supone correcta y que no necesariamente se identifica con la que posee el gobierno en su conjunto. Así, cuando sus integrantes juzgan que las medidas se separan de lo prudente, pueden actuar incluso en contra de sus mandos superiores. Esto fue lo que sucedió entre 1970 y 1982.

Sin embargo, la situación podía cambiar; bastaba que hubiera la firme voluntad política para conseguirlo. La SPP fue el instrumento que la administración de López Portillo encontró para equilibrar el poder de Hacienda e introducir una nueva perspectiva económica.

Como se ha dicho muchas veces, la SPP fue mucho más que una nueva dependencia: se pretendió que fuese el centro de una profunda reforma que buscaba reorganizar la administración pública para darle coherencia a muchas funciones dispersas y manejar eficazmente los recursos en una época caracterizada por su escasez.⁷

⁵ Renate Mayntz, *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza, 1978, pp. 76-77.

⁶ *Op. cit.*, pp. 185 y ss.

⁷ La reforma comprendió siete puntos además de la creación de la SPP: 1) sectorializar la administración pública y responsabilizar a las secretarías de la coordinación de las entidades que estuvieran incluidas en su campo; 2) fusionar

Como se señalaba en la exposición de motivos que explicaba el nacimiento de la SPP, el gasto público debía asignarse de acuerdo con prioridades y objetivos precisos de desarrollo. Técnicamente, esto significaba elaborar programas de trabajo en los que se especificaran metas por conseguir, los recursos necesarios y los responsables de su aplicación, así como establecer mecanismos que evaluaran permanentemente las políticas adoptadas. La evaluación cobraba su significado más profundo en el sentido no sólo de vigilar administrativamente el ejercicio del gasto, sino de corregir las fallas y replantear los procedimientos para alcanzar los objetivos deseados. Era, en suma, una etapa clave del proceso de planeación.

Conviene subrayar que si bien este nuevo esquema corregía fallas tradicionales, era por completo distinto a las prácticas hacendarias. Además de responsabilizar a una dependencia de todo el presupuesto federal, se estableció que los egresos atendieran a las necesidades sectoriales y regionales que el antiguo manejo por ramos administrativos descuidaba. La evaluación se centralizó e intentó sobreponerse a la limitada idea de controlar el gasto y llevar la contabilidad como registro final de su ejercicio, sin posibilidad de conocer anticipadamente si se presentaban problemas que impidieran conseguir las metas.

La reforma de aquel entonces también permitió aplicar otra concepción económica. Junto con los cambios administrativos, López Portillo promovió una nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, según la cual la integración del presupuesto debía sujetarse a programas de trabajo y éstos, a su vez, responder a las prioridades que determinarían los planes de desarrollo nacional. Los gastos gubernamentales ya no estarían sujetos al principio hacendario de los ingresos sino a objetivos de política general.⁸

las secretarías de Agricultura y Ganadería con la de Recursos Hidráulicos; 3) incorporar Pemex a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; 4) integrar todas las labores comerciales en la Secretaría de Comercio; 5) transferir la marina mercante a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; 6) atender los problemas de urbanismo y vivienda en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y 7) unificar las actividades relativas a la pesca en un departamento autónomo. "Exposición de motivos para la reforma administrativa", en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Memoria institucional de la...*, México, 1977, anexo III, junio de 1981.

⁸ Claramente así lo afirmó López Portillo el 28 de enero de 1977: a la SPP le corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación [...] La decisión más importante que se tomó para fundamentar esa reforma fue haber dividido la Secretaría de Hacienda en 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

López Portillo tenía la experiencia suficiente para poner en marcha el proyecto. Había estado encargado de diversos estudios sobre la administración pública y como subsecretario de Presidencia y Sepanal había conocido de cerca las limitaciones que cualquier iniciativa de desarrollo encontraba en Hacienda; pero, por encima de todo, él había estado al frente de esta secretaría precisamente en los últimos años del gobierno de Echeverría. Como pocos, el presidente conocía de lo que era capaz la SHCP.

Las responsabilidades que se le atribuían a la SPP obligaban a dotarla de recursos que, en la práctica, le permitieran competir exitosamente con Hacienda, la que aunque perdía una subsecretaría completa, conservaba aún mucha influencia. En términos generales, la nueva dependencia se constituyó con unidades administrativas que hasta 1976 pertenecían a cuatro secretarías, una de las cuales, la de Presidencia, fusionó a las demás. Esta manera de configurar la SPP provocó los primeros problemas operativos.

Su primer organigrama contemplaba la existencia de tres subsecretarías, cada una para responder a las etapas previstas en el manejo del gasto: Programación, Presupuesto y Evaluación (véase el cuadro 1). La primera, que se encargaría de realizar estudios económicos, planear medidas de desarrollo y traducirlos en programas de trabajo, se formó íntegramente de la Secretaría de la Presidencia. Sus tres direcciones generales nacieron de una redistribución de funciones de dos unidades que ya existían en esa dependencia.

CUADRO 1
Secretaría de Programación y Presupuesto
Unidades administrativas y su procedencia, 1976*

	Procedencia
1) Subsecretaría de Programación	<i>Secretaría de la Presidencia</i> Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social Dirección General de Desarrollo Regional y Urbano
Dirección General de Política Económica y Social	
Dirección General de Programación	
Dirección General de Promoción y Operación Regional	

partir de la política de ingresos. Hemos querido subrayar [...] algo que es fundamental: concebir como origen y fin del desarrollo el instrumento de planeación y no [...] la captación; amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso constituye en el fondo el secreto de esta reforma administrativa. [SPP, *Memoria institucional...*, 1977, *op. cit.*, p. 57].

CUADRO 1 (Continuación)

2) Subsecretaría de Presupuesto Dirección General de Inversiones Públicas Dirección General de Egresos Dirección General de Pagos Contaduría de la Federación Dirección General de Normas sobre Adquisiciones, Almacenes y Obras Públicas	<i>Secretaría de la Presidencia</i> Dirección General de Inversiones Públicas <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i> Dirección General de Egresos Dirección General de Pagos Contaduría de la Federación <i>Secretaría del Patrimonio Nacional</i> Dirección General de Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Dirección General de Promoción y Coordinación del Sector Paraestatal Dirección General de Inspección de Adquisiciones Dirección General de Inspección de Contratos y Obras Públicas
3) Subsecretaría de Evaluación Dirección General de Análisis para la Evaluación	<i>Secretaría de la Presidencia</i> Dirección General de Inversiones <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i> Dirección General de Egresos <i>Secretaría del Patrimonio Nacional</i> Dirección General de Operación y Desarrollo de Organismos y Empresas del Sector Paraestatal
4) Coordinación General del Sistema Nacional de Información Dirección General de Estadística Dirección General de Sistemas y Procesos Electrónicos Dirección General de Diseño e Implantación del Sistema Nacional de Información Dirección General de Estudios del Territorio Nacional	<i>Secretaría de Industria y Comercio</i> Dirección General de Estadística <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i> Dirección General de Procesos Electrónicos <i>Secretaría de la Presidencia</i> Comisión Nacional de Estudios del Territorio Nacional

* Para hacer más claros los cambios no se toman en cuenta las unidades administrativas que corresponden a la operación interna de la dependencia, a pesar de que también procedían de las mismas secretarías y de que sufrieron diversas modificaciones posteriores.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Memoria institucional de la ...*, op. cit., México, 1977, julio de 1981.

La de Presupuesto tuvo una conformación más compleja, en la que sin embargo predominó la Subsecretaría de Egresos de Hacienda. De sus cinco direcciones generales, tres no sólo provinieron de aquélla sino que sus funciones pasaron intactas; más aún, la de Egresos absorbió las tareas de contabilidad y auditoría que estaban separadas en su origen. Se mantuvo, también intacta, una dirección general de Presidencia, y la otra fusionó dos de Sepanal.

Esta subsecretaría se convirtió en el área central de la SPP pues concentró toda la responsabilidad de integrar el presupuesto público, tanto de inversiones como de gasto corriente (en el que estaban incluidos, claro está, los pagos al personal federal); autorizaba las solicitudes que cada dependencia le presentaba; llevaba la contabilidad y la auditoría del sector público; establecía las normas para las compras que realizara el gobierno y tenía facultades para vigilar la ejecución de obras, para lo cual controlaba el padrón de proveedores y contratistas.

La tercera Subsecretaría, la de Evaluación, sólo contó con una dirección general que no integró unidades administrativas sino funciones específicas. Como se apuntó antes, esta tarea no estaba institucionalizada en el sector público y era escasamente practicada en algunas dependencias. Al establecerse por primera vez, concentró lo que hacían las tres secretarías originarias.

Varios aspectos merecen ser subrayados. Es muy clara la intención de hacer realidad los objetivos de planear, integrar el presupuesto por programas y evaluar las políticas públicas como un proceso completo que sustentara la acción del gobierno. Sin embargo, esos deseos no se convirtieron en una verdadera redistribución de funciones que los hiciera viables. Por el contrario, las dos subsecretarías básicas (Programación y Presupuesto) reprodujeron con modificaciones mínimas la presencia de las dos secretarías que les dieron vida: Presidencia, encargada de la planeación, y Hacienda, que controlaba el gasto.

Si esto ya anunciaba problemas en el corto plazo, el predominio que se advierte de las estructuras hacendarias parecía asegurarle la conducción de la nueva secretaría. Aunque en principio esto era previsible ya que Hacienda perdía casi toda la Subsecretaría de Egresos,⁹ el traslado casi sin cambios de las áreas operativas significó también el de las prácticas y las costumbres que respondían a una lógica profundamente arraigada y, sobre todo, poco convencida de la pertinencia del cambio.

⁹De la Subsecretaría de Egresos dependían, hasta 1976, la Tesorería y la Contaduría de la Federación y las direcciones generales de Egresos, Pagos, Vigilancia de Fondos y Valores y Procesos Electrónicos. Hacienda solamente conservó la Tesorería y Vigilancia de Fondos y Valores, el resto pasó a SPP.

Más aún, la sombra de Hacienda no se redujo a la Subsecretaría de Presupuesto, cuyas funciones, por lo demás, estaban destinadas a ser centrales, sino que se extendió a la de Evaluación. A pesar del papel que en teoría tenía esta unidad, ella sumó tareas dispersas, entre las cuales las más consistentes estaban en la Dirección General de Egresos de Hacienda. Lo delicado era que esas actividades respondían a una idea del gasto que, como parece desprenderse de este primer organigrama, pasaba sin cambios a la SPP. Lo más probable es que la Subsecretaría de Evaluación resultara tan influida como la de Presupuesto.

Finalmente, resulta patente que los organizadores no tenían una idea definida de lo que debía ser la evaluación como práctica cotidiana. Si los otros ámbitos reproducían al menos a las instituciones originales, la de evaluación resultaba un híbrido muy poco preciso en cuanto a sus responsabilidades. Como se verá en las páginas siguientes, estas primeras fallas en la integración de la nueva secretaría determinarían su desarrollo: no es casual que la única área que se mantuvo a lo largo del tiempo hasta absorber por completo la actividad de la SPP haya sido justamente la de presupuesto, en tanto que las dos restantes desaparecieron o, en el mejor de los casos, se diluyeron en el organigrama.

Conocidas son las diferencias que tuvieron los titulares de SPP y Hacienda durante el primer año de gobierno de López Portillo, las cuales los llevaron a salir del gabinete; sin embargo, lo son menos los conflictos internos y técnicos que las subsecretarías tuvieron en ese entonces. John Bailey, basado en entrevistas a funcionarios de la época, señaló algunas que bien pueden resumirse en la falta de colaboración de las tres áreas.¹⁰

Los encargados de programar las inversiones lo hacían sin considerar ningún otro elemento que las supuestas necesidades del desarrollo, mientras que quienes preparaban el presupuesto rechazaban o modificaban los proyectos por irreales o exagerados. Lo grave del caso fue que mientras Programación se dedicó a elaborar esbozos de planes nacionales, el gasto público lo manejó la Subsecretaría de Presupuesto. Las dos áreas básicas se enfrascaron en conflictos que reflejaban muy bien sus distintos orígenes y la ausencia de una dirección clara acerca de cómo hacer realidad los objetivos de la dependencia.

La Subsecretaría de Evaluación, como era previsible, fue la más dañada, pues además de que las dos primeras no lograron trabajar en conjun-

¹⁰ John J. Bailey, "Presidency, Bureaucracy, and Administrative Reform in Mexico: The Secretariat of Programming and Budget", *Inter-American Economic Affairs*, vol. 34 núm. 1, verano de 1980, pp. 50-51. Éste es un buen trabajo sobre las circunstancias en que nació la SPP y sus primeros años de vida.

to, sus propias responsabilidades no fueron nunca definidas, por lo que se dedicó a preparar estudios parciales y de escaso efecto en todo el proceso económico.

Un tercer problema fue, una vez más, la influencia de Hacienda. Como en ocasiones anteriores, empleó su poder para obstaculizar la tarea de la SPP mediante un recurso que nunca perdió: el manejo real, físico del dinero. Como después señalaría Carlos Tello, Hacienda entorpecía el ejercicio del presupuesto retrasando los pagos ya autorizados a través de la Tesorería de la Federación; de esta manera, ante el presidente y el resto de las instituciones públicas, la SPP aparecía como incapaz de hacer realidad sus propios planes.¹¹

Las responsabilidades de ambas dependencias obligaban a la cooperación para que el proceso fuera eficaz, y para tal efecto se creó la Comisión de Gasto-Financiamiento. Sin embargo, esta instancia, lejos de propiciar el entendimiento, fue el lugar en el que tuvieron lugar las disputas de ambos secretarios.

Después de todo, la débil integración de la SPP, así como el predominio de Hacienda, despertaron dudas sobre la pertinencia administrativa y económica de la nueva institución. Por ello las primeras modificaciones, realizadas durante el gobierno de López Portillo, buscaron fortalecer sus tareas.

En 1980, ya con Miguel de la Madrid como titular de la SPP, la dependencia experimentó los primeros cambios en su estructura (véase el cuadro 2). En general, se advierte en ellos el propósito de convertir la planeación en una tarea esencial de la secretaría y hacer más fluida la comunicación entre sus distintas áreas.

Todas las subsecretarías resintieron modificaciones importantes. La de Programación fue de las más beneficiadas: sus tareas se extendieron al análisis económico por ramas específicas, de tal suerte que los programas de trabajo estuviesen dirigidos a atender necesidades nacionales más precisas. En este punto cobra importancia el área de estudios regionales, pues revela el interés por equilibrar las metas de los planes de desarrollo.

La Subsecretaría de Presupuesto se transformó radicalmente para romper la herencia hacendaria. De las siete direcciones generales que configuraron esa área, sólo la de Pagos mantuvo su función original debido a que ya estaba en marcha el proceso de descentralización que la trasladaría a cada dependencia y que concluyó con su desaparición a fines

¹¹ *Idem*, p. 52. A pesar de que la SPP autorizaba los presupuestos, Hacienda era la que establecía el calendario en el que las dependencias podían realmente disponer de los recursos, con lo cual siempre tenía la posibilidad de hacer fracasar cualquier proyecto.

CUADRO 2
Secretaría de Programación y Presupuesto
Modificaciones de 1980¹

1. Subsecretaría de Programación
 - Dirección General de Política Económica y Social
 - Dirección General de Programación
 - Dirección General de Análisis de Ramas Económicas
 - Dirección General de Programación Regional

 2. Subsecretaría de Presupuesto
 - Dirección General de Presupuesto Agropecuario y Pesca
 - Dirección General de Presupuesto Energético e Industrial
 - Dirección General de Presupuesto de Desarrollo Social
 - Dirección General de Presupuesto de Administración y Finanzas
 - Dirección General de Política Presupuestal
 - Dirección General de Pagos
 - Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal

 3. Subsecretaría de Evaluación
 - Dirección General de Contabilidad Gubernamental
 - Dirección General de Control de Contratos y Obras
 - Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental
 - Dirección General de Documentación y Análisis

 4. Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática
 - Dirección General de Estadística
 - Dirección General de Integración y Análisis de la Información
 - Dirección General de Política Informática
 - Dirección General de Geografía del Territorio Nacional

 5. Coordinación General de Delegaciones Regionales²
 - Dirección General de Fomento al Desarrollo Estatal
 - Dirección General de Desarrollo Rural Integral
 - Dirección General de Control Operativo de las Delegaciones
-

¹ Deliberadamente se presenta a la SPP como un listado de unidades administrativas y no en la forma tradicional de los organigramas, porque no interesa destacar las líneas de autoridad.

² Se creó en agosto de 1978.

FUENTE: Esteban Moctezuma Barragán, "La Secretaría de Programación y Presupuesto a través de sus reglamentos interiores", *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 74, mayo-agosto de 1989.

de 1983; el resto obedeció a los mismos criterios de atención sectorial y, en este caso, sobre todo social.

El gasto ya no se manejaría de manera unitaria al viejo estilo de Hacienda, sino que se destinaría a las necesidades de cada sector. Naturalmente, se trataba de hacer más compatibles y expeditas las funciones de esa subsecretaría con las que desarrollaba la de Programación y resolver así los conflictos que predominaron en los años anteriores entre ambas unidades.

Pero De la Madrid también creó una dirección general que desde entonces sería decisiva en la SPP: la de Política Presupuestal, encargada de establecer las normas y lineamientos a los que debería someterse el diseño e integración del presupuesto federal, y establecer el calendario para el ejercicio real y financiero del gasto. Desde entonces, esta unidad fue el lugar en el que verdaderamente se decidía cuánto y adónde debía destinarse el presupuesto; el resto de las direcciones generales sólo aplicaba por sectores lo que aquélla había aprobado.

La Subsecretaría de Evaluación fue transformada. Para resolver la indefinición que hasta entonces había padecido, se le suprimió la única dirección general que tenía y se crearon cuatro nuevas, tres de las cuales se encargaron de la contabilidad, auditoría y el contrato de obras.

La Dirección General de Contabilidad Gubernamental surgió como la más importante; sustituyó a la Contaduría de la Federación y, a juzgar por sus atribuciones, y sobre todo por su permanencia en la secretaría pese a todos los cambios que ésta sufrió, parecía que estaba implantando un nuevo concepto de la evaluación, según el cual ya no sería considerada como una parte del proceso de la política pública, sino como el registro de datos que permitirían vigilar el presupuesto para evitar pérdidas y malos manejos.

Así lo sugiere una comparación de las funciones que tuvo en esos dos momentos la subsecretaría. En 1976, la Dirección General de Análisis para la Evaluación tenía como encomienda diseñar e implantar un sistema nacional de evaluación integral y permanente del programa de gobierno. En cambio, en 1980 la Dirección General de Contabilidad Gubernamental estaba responsabilizada de recabar la información financiera, presupuestaria y contable para preparar la Cuenta Pública, así como de fijar las normas para que el resto de las entidades llevaran sus respectivos registros. A la de Control y Auditoría le correspondía establecer las normas para realizar esas inspecciones y promover las modificaciones que ellas recomendaran.

La de Control de Contratos y Obras fijaba los criterios para realizar y vigilar las obras públicas y llevaba el padrón de contratistas. Por último, la de Documentación y Análisis determinaba los lineamientos para que

cada dependencia presentara los datos que integrarían los informes presidenciales.¹²

Estas expectativas, empero, no se cumplieron en la realidad. En rigor, las tareas de contabilidad sirvieron (incluso hasta nuestros días) única y exclusivamente para elaborar la Cuenta Pública que, por ley, debe ser presentada anualmente a la Cámara de Diputados. Aunque se supone que dicha Cuenta ofrece los resultados de la gestión financiera del gobierno, su contenido no tiene ninguna utilidad para integrar el presupuesto, porque se entrega con seis meses de retraso y, peor aún, el dictamen final de los legisladores no se encuentra listo sino dos años después.¹³

Esto significa que durante todo ese tiempo se ejerce el gasto federal sin considerar para nada los resultados de ese informe. En consecuencia, la Cuenta Pública (y por consiguiente las tareas de contabilidad) no cumplen con algún propósito de evaluación, sino que sólo obedecen un mandato legal. Contra cualquier supuesto, las reformas de 1980 no sustituyeron con algo nuevo la evaluación que López Portillo pretendió darle, simplemente la eliminaron.

El conjunto de modificaciones que aplicó De la Madrid muestran dos direcciones distintas; de hecho, revelan los intereses divergentes del jefe del ejecutivo y del titular del ramo. Mientras los cambios en las dos primeras subsecretarías indican el interés por consolidar las ideas originales de la dependencia, las que se introdujeron en la de Evaluación y, en particular, la creación de una unidad encargada del control presupuestal, sugieren un objetivo contrario.

Pareciera que ante la imposibilidad de oponerse a los deseos presidenciales, De la Madrid hubiera optado por crear mecanismos que aseguraran la vigilancia del gasto y que a largo plazo sirvieran para consolidar las tareas presupuestarias. El supuesto no es una simple conjetura, pues como se verá más adelante, los cambios radicales ocurrieron justo cuando Miguel de la Madrid se convirtió en presidente y pudo realizar las alteraciones que deseaba sin interferencia alguna.

Sea como fuere, el sexenio de López Portillo intentó darle un perfil definido a la SPP. Los cambios continuarían a partir de 1983, pero ya no responderían a la idea original.

¹² *Reglamentos interiores de las dependencias de la administración pública centralizada*, Presidencia de la República, 1978 y *Manual de organización del gobierno federal*, Presidencia de la República, 1982.

¹³ Información detallada acerca de los alcances y evolución de la contabilidad gubernamental, así como del proceso que sigue la Cuenta Pública, se encuentra en *Programa*, revista de la SPP, núm. 4, noviembre de 1980-febrero de 1981.

DE LA PLANEACIÓN A LA VIGILANCIA DEL GASTO

A partir de la llegada del nuevo gobierno, la SPP modificó su orientación a causa de la severa crisis económica que enfrentaba el país. Si el diagnóstico que se elaboró entonces ponía el acento en aspectos estructurales del modelo de desarrollo seguido hasta ese momento,¹⁴ las medidas que de él derivaron definieron al sector público, y en especial a su gasto, como los principales responsables del desastre.

Lo que dio en llamarse el cambio estructural buscaba reorientar el aparato productivo de tal manera que lograra tanto su integración como su eficacia, pero en esta tarea era fundamental, primero reestructurar el sector público, en particular las empresas paraestatales, y segundo, emplear el gasto racional y disciplinadamente.

La intervención estatal, incrementada desde los años setenta, había distorsionado la economía al convertir los recursos públicos en responsables del crecimiento, y había provocado su dispendio y derroche. En consecuencia, no podía resolverse la crisis sin replantear las funciones gubernamentales.

Éste era el propósito de largo plazo, el cual se realizaría sólo cuando los desajustes económicos del momento se controlaran. Sin embargo, lejos de conseguir la estabilidad, la crisis se agravó a tal grado que el gobierno de De la Madrid se vio obligado a aplicar durante todo su periodo diversas medidas que buscaron su control. Como puede observarse, si la intención de fondo para cambiar el modelo de desarrollo hacía de la SPP un factor importante, los programas de estabilización la hicieron decisiva pero con un ligero cambio de matiz: como lo señalara el nuevo secretario Carlos Salinas, la SPP "se ha desenvuelto dentro de criterios de saneamiento de las finanzas públicas y la contención del crecimiento del gasto público federal".¹⁵

La planeación como principio de gobierno fue sustituida por la disciplina y vigilancia del gasto. Era natural, por ende, que en la práctica las tareas asignadas a la dependencia pusieran el énfasis en el presupuesto y su control. Poco a poco la secretaría retomó los principios hacendarios sobre el manejo y seguimiento de los egresos.

¹⁴ El Plan Nacional de Desarrollo enumera varios puntos que pueden resumirse en cuatro: desequilibrio en el aparato productivo y distributivo; insuficiencia del ahorro interno; escasez de divisas y desigualdad en la distribución de los beneficios del crecimiento económico, SPP, *Plan Nacional de Desarrollo*, México, 1983.

¹⁵ *Manual de organización general de la Secretaría de Programación y Presupuesto*, México, 1987, p. 19.

La transformación de la SPP bajo el mando de Carlos Salinas fue sorprendente. En 1983, en plena correspondencia con las nuevas prioridades del gobierno, se decidió fusionar las tareas de programación con el diseño del presupuesto anual y sectorial; se separó la planeación de largo plazo de los programas y, finalmente, la evaluación, que ya había experimentado modificaciones, se trasladó íntegramente a la recién creada Contraloría de la Federación (véase el cuadro 3).

CUADRO 3
Secretaría de Programación y Presupuesto
Modificaciones de 1983

-
- 1) Subsecretaría de Planeación del Desarrollo
Dirección General de Política Económica y Social
Dirección General de Programación Económica y Social
Dirección General de Documentación y Evaluación
 - 2) Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Industrial y de Servicios
Dirección General de Pagos*
Dirección General de Programación y Presupuesto Energético e Industrial
Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios
 - 3) Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Rural
Dirección General de Programación y Presupuesto de Desarrollo Rural Integral
Dirección General de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social
Dirección General de Programación y Presupuesto de Infraestructura Básica
 - 4) Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad
Dirección General de Política Presupuestal
Dirección General de Contabilidad Gubernamental
Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles
Dirección General del Servicio Civil
 - 5) Subsecretaría de Desarrollo Regional
Dirección General de Delegaciones
Dirección General de Programación y Presupuesto Regional
Dirección General de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional
 - 6) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
Se convierte en organismo desconcentrado con cuatro direcciones generales
-

* Desapareció en diciembre de 1983.

FUENTE: Véase el cuadro 2.

No deja de sorprender que con un proyecto que postulaba la austeridad del gasto público y, más aún, que restringía las funciones de su principal dependencia ejecutora, las unidades administrativas lejos de disminuir, aumentaran. Así, se creó una Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, responsabilizada de los estudios sobre las tendencias económicas más generales y desvinculada de la preparación de programas.

La justificación para hacerlo se encontraba en el propuesto Sistema Nacional de Planeación, en el que se contemplaba que los sectores privado y social participarían en esta tarea bajo la simple coordinación de la SPP. Disminuida la responsabilidad directa de la dependencia en la elaboración de los planes de desarrollo de largo plazo, parecía más importante crear una unidad "altamente especializada" (como señala el manual de la época) pero en los estudios macroeconómicos.

Las tareas de programación se trasladaron a las direcciones generales encargadas del presupuesto, pero en lugar de mantenerse bajo el mando de una subsecretaría, se dividieron. Quizá como ningún otro, este cambio ilustra el deseo de reiniciar la perspectiva hacendaria. Hasta 1980, la programación se mantuvo vinculada a los planes de gobierno y se le hizo más puntual al ampliar su análisis por ramas económicas, sociales y regionales.

A partir de 1983, se transformó la planeación en puramente normativa y los programas en una función del presupuesto: exactamente lo que en sus primeros años fue exigido por quienes manejaban los egresos. Pero por si esto no significara un cambio de fondo, se fortaleció la función presupuestal con dos subsecretarías cuya división era solamente sectorial: por un lado la industria y por el otro la agricultura y los aspectos sociales. Si el poder del área de presupuesto dentro de la SPP era grande desde su nacimiento, a partir de esta reforma fue absoluto.

Para completar la obra, los promotores del cambio desaparecieron lo poco que quedaba de la evaluación. Para hacer realidad lo que ellos llamaron "ineludible distinción entre el control y la evaluación propios de la planeación, y el control y evaluación de la gestión administrativa",¹⁶ que aparentemente realizaba en conjunto la SPP, el presidente De la Madrid promovió el nacimiento de la Contraloría de la Federación, cuyas facultades fueron las de controlar y evaluar el desempeño gubernamental, entendidas ambas tareas como la vigilancia y la inspección del ejercicio del gasto. Así, la nueva dependencia absorbió las responsabilidades de auditoría que hasta entonces manejaba la SPP.

¹⁶ *Ibid.*, p. 17.

De acuerdo con su idea sobre las diferentes acepciones de la evaluación y para cumplir con la entrega de la Cuenta Pública, la SPP retuvo la contabilidad gubernamental y el control sobre las adquisiciones. Como se ve, su concepto de la evaluación sólo comprende la auditoría, el control y la contabilidad, esto es, el registro de datos financieros, presupuestarios y contables.¹⁷

Una de las modificaciones más importantes fue hacer del control presupuestal una tarea básica de la SPP al darle el rango de subsecretaría, a la que se añadieron las de contabilidad y contratación de obras ya descritas. Si se tiene presente la poca relevancia que tenían estas actividades, resulta obvio que las funciones sustanciales de la nueva subsecretaría estaban en la Dirección General de Política Presupuestal, creada apenas tres años antes. A partir de entonces, esta unidad fue la responsable de elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación, expedir las normas de su ejercicio y determinar los niveles de gasto.

Este cambio tenía sus antecedentes en las modificaciones que el propio De la Madrid, como titular de la SPP, le había introducido en 1980. Entonces, había creado el área de control del presupuesto y había reducido las funciones de la Subsecretaría de Evaluación a la auditoría y la contabilidad. Poco podía extrañar que al convertirse en presidente y tomar como principios de su gobierno la lucha contra la corrupción en el sector público y la austeridad en el gasto, la Contraloría y la SPP asumieran por separado esas responsabilidades.

La nueva Subsecretaría de Control Presupuestal, junto con las dos encargadas de aplicar el gasto, delinearon definitivamente el perfil de la SPP: una dependencia cuya función esencial era la de aplicar rigurosa y disciplinadamente los escasos recursos públicos.

El último cambio orgánico afectó a la antigua Coordinación General de Delegaciones Regionales que, sorpresivamente, también se convirtió en subsecretaría. Esta nueva unidad, pese a tener las facultades de manejar las delegaciones y preparar los programas y el presupuesto en el ámbito regional, siempre apareció como marginal en la estructura de la SPP. La causa, en buena medida, fue su endeble origen.

Cuando se creó la dependencia, gracias a su carácter globalizador en todo el país, requirió delegaciones regionales que llevaran la representación del secretario a cada entidad; por eso estuvieron bajo la autoridad directa del titular hasta 1978. En agosto de ese año, empero, nació la Coordinación General de Delegaciones, con tres direcciones generales,

¹⁷ Los artículos que aparecen en los números 57 y 58 de la *Revista de Administración Pública* (México, INAP, 1984) confirman que entre los administradores públicos no hay otra manera de entender la evaluación.

que se encargó del control de los delegados y de los aspectos tanto normativos como operativos de las políticas de desarrollo, más que regionales estatales.¹⁸

En la práctica, sin embargo, estuvo sujeta a los lineamientos de las tres subsecretarías. Al final, esa coordinación no fue sino un aparato burocrático montado sobre las delegaciones. Cuando en 1983 alcanzó el mismo rango, no hizo más que asegurar su espacio administrativo pero sin muchas justificaciones en cuanto a sus responsabilidades. Por ello, no fue casual que esta unidad albergara al Pronasol a partir de 1988: por primera vez parecía cumplir con alguna tarea sustantiva.

Los cambios continuaron y, una vez más, estuvieron determinados por la crisis. El primer programa de estabilización que propuso el presidente De la Madrid fue el Inmediato de Reordenación Económica; en él se estimaba que las medidas correctivas no superarían los tres años y que a partir de 1985 comenzaría la recuperación. No obstante, contra las expectativas oficiales, ese año marcó el agravamiento de los problemas, al caer los precios del petróleo, complicarse las negociaciones de la deuda externa y producirse los terremotos que demandaron grandes recursos económicos para atender las necesidades sociales de la población afectada.

La situación obligó al gobierno a extremar los recortes presupuestarios para asegurar el control de las finanzas. La administración pública, de nuevo, fue la primera en sufrir las consecuencias: más de 150 unidades, incluidas subsecretarías, oficialías mayores, coordinaciones y direcciones generales, desaparecieron en julio de 1985.¹⁹ La SPP, a pesar de su indiscutible poder, no pudo evitar los recortes, pues su reducción de funciones dos años atrás no había correspondido a una similar en su estructura.

En 1985 la dependencia fue reformada por tercera vez en tan sólo nueve años. Y aunque en esencia buscaba suprimir unidades más que alterar las funciones (las 5 subsecretarías se redujeron a 4 y las 16 direcciones generales a 12), el nuevo organigrama sirvió para acentuar la tendencia que se había iniciado al comenzar el gobierno (véase el cuadro 4).

¹⁸ Esteban Moctezuma Barragán, "La Secretaría de Programación y Presupuesto a través de sus reglamentos interiores", *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 74, mayo-agosto de 1989, pp. 82 y ss. Estas facultades en los estados se mantuvieron dentro de la SPP hasta la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, que las asumió por completo.

¹⁹ Miguel de la Madrid, *Quinto informe de gobierno*, Apéndice estadístico, 1987. Las oficialías mayores desaparecidas estaban en las dos procuradurías de Justicia.

CUADRO 4
Secretaría de Programación y Presupuesto
Modificaciones de 1985 y 1986

1985	1986
1) Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal Dirección General de Política Económica y Social Dirección General de Política Presupuestal Dirección General de Contabilidad Gubernamental Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles Dirección General de Servicio Civil	Se mantiene igual
2) Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Industrial y de Servicios Dirección General de Programación y Presupuesto Energético e Industrial Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios	Se mantiene igual
3) Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Rural Dirección General de Programación y Presupuesto Desarrollo Rural Integral Dirección General de Programación y Presupuesto de Infraestructura y Desarrollo Social	Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Regional Dirección General de Programación y Presupuesto Desarrollo Rural Integral Dirección General de Programación y Presupuesto de Infraestructura y Desarrollo Social Dirección General de Delegaciones
4) Subsecretaría de Desarrollo Regional Dirección General de Delegaciones Dirección General de Programación y Presupuesto Regional Dirección General de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional	Dirección General de Programación y Presupuesto Regional Dirección General de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Manual de organización general de la ...*, op.cit., marzo de 1987.

Obligado el secretario Salinas a reducir su dependencia, eligió eliminar lo que le era marginal y que ya había comenzado a retirar en 1983. El principal cambio consistió en desaparecer una subsecretaría; en lugar de fusionar a las encargadas del manejo del presupuesto, decidió unir la de Planeación del Desarrollo con nada menos que la de Control Presupuestal y Contabilidad. Como era de esperar, en el proceso la más perjudicada fue la primera, que perdió dos de sus direcciones generales mientras que se preservaron todas las de la segunda.

Al final, las tareas de control y vigilancia se fortalecieron en tanto que las de planeación se limitaron a una sola unidad administrativa. Con todo, indirectamente esta subsecretaría se constituyó en la más poderosa dentro de la SPP pues reunió a las dos direcciones generales más importantes: la de Política Económica y Social y la de Política Presupuestal. Ambas, pero en especial la primera, resistieron todos los cambios que experimentó la dependencia gracias a la influencia que generaban sus atribuciones.

La de Política Económica y Social estaba encargada de los estudios económicos, del diseño de las políticas globales de corto y mediano plazo y de elaborar los planes nacionales de desarrollo que por ley debía entregar la SPP. Por todo ello, esta unidad llegó a ser más importante que la propia Subsecretaría de Programación de la cual dependió.

Esto, naturalmente, otorgaba a sus titulares un enorme poder. De 1979 a 1981, cuando el secretario era Miguel de la Madrid, el director general de Política Económica y Social fue Carlos Salinas, y desde 1982 hasta 1988 (excepto el breve paso de Sócrates Rizzo entre 1983 y 1985) lo fue José Córdoba Montoya. El hecho de que Salinas no fuera subsecretario a pesar de su cercanía con De la Madrid, y sin embargo llegara a convertirse en titular del ramo, así como que Salinas prefiriera mantener a uno de sus hombres de más confianza como responsable de esa unidad, cuando hubiera podido designarlo subsecretario, prueba que esa Dirección General era más importante que lo que su rango podía indicar.²⁰

Con la otra Dirección General ocurrió algo similar. El primer subsecretario de Planeación y Control Presupuestal fue Pedro Aspe, quien sustituyó a Salinas en el mando de la SPP cuando se convirtió en candidato a la presidencia. Cuando Aspe se hizo cargo de Hacienda en 1988, fue designado titular de la secretaría Ernesto Zedillo, cuyo puesto in-

²⁰ Una clara demostración de cómo la subsecretaría como tal carecía de la importancia que su jerarquía indicaba, la constituye el nombramiento del sucesor de Miguel de la Madrid cuando éste resultó candidato a la presidencia. En concordancia con el organigrama, el sustituto debía ser Francisco Labastida, subsecretario de Programación, sin embargo, el elegido fue Ramón Aguirre, subsecretario de Presupuesto, es decir, el responsable del área principal de la SPP.

mediato anterior había sido justamente el de subsecretario de esa unidad. Estos últimos nombramientos demuestran dónde se encontraba en realidad la dirección de la dependencia.

El proceso de transformación administrativa no se detuvo. Pocos meses después del cambio de 1985, un decreto presidencial determinó reagrupar las funciones destinadas al desarrollo rural y social con las regionales, fusionando dos subsecretarías. Si por un lado se advierte el deseo de darle contenido a un área hasta entonces virtualmente vacía, también se observa el interés de manejar el presupuesto federal de una manera menos dispersa.

Al terminar el sexenio de De la Madrid, la SPP había restringido sus tareas a dos áreas esenciales: la integración del presupuesto y su vigilancia. Su estructura reflejaba con claridad estos propósitos; mientras que en el sexenio de López Portillo las tres subsecretarías correspondían a cada etapa del proceso de planeación, bajo el mando de De la Madrid y de Salinas, tras varios intentos, dos de ellas se encargaban de preparar y controlar el presupuesto.

Era patente la intención de convertir a la SPP en una actualizada Subsecretaría de Egresos. En consecuencia, al comenzar el gobierno de Carlos Salinas parecía inevitable que la dependencia desapareciera. Con ese perfil, la fusión comenzó a interpretarse como una simple devolución de oficinas a Hacienda.

En 1989 se realizaron nuevos cambios en la estructura de la SPP, que lejos de hacerla más eficiente sólo acentuaron la necesidad de eliminarla. Las principales modificaciones respondieron por completo al deseo presidencial de darle cobijo a un proyecto de su gobierno: el Pronasol. Por un lado, se subrayaron las atribuciones presupuestarias, y por otro, las mínimas facultades de una subsecretaría se pusieron al servicio de aquel programa (véase el cuadro 5).

El presupuesto, por fin, se adjudicó a una sola subsecretaría que absorbió las distintas direcciones generales que atendían los sectores productivo y social, y también se le trasladó la de normas sobre adquisiciones. Con ello, el presupuesto volvió a manejarse de manera integral y las tareas de vigilancia del gasto se reforzaron al centrarse en el diseño y la normatividad presupuestaria. Estas dos subsecretarías constituyeron las actividades sustantivas de la dependencia.

La tercera subsecretaría fue la de Desarrollo Regional, cuyo nombre, si bien evoca la que existió entre 1983 y 1986, sólo retuvo de aquélla la estructura de las delegaciones regionales. A excepción de una, todas sus unidades desaparecieron para dar lugar a la encargada del Pronasol. En rigor, la única encomienda de esta subsecretaría fue proporcionarle un espacio administrativo al programa presidencial.

CUADRO 5
Secretaría de Programación y Presupuesto
Modificaciones de 1989

- 1) Subsecretaría de Planeación del Desarrollo y Control Presupuestal
Dirección General de Política Económica y Social
Dirección General de Política Presupuestal
Dirección General de Contabilidad Gubernamental
Dirección General de Servicio Civil

 - 2) Subsecretaría de Programación y Presupuesto
Dirección General de Programación y Presupuesto Energético e Industrial
Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios
Dirección General de Programación y Presupuesto de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y de Abasto
Dirección General de Programación y Presupuesto de los Sectores Salud, Educación y Trabajo
Dirección General de Programación y Presupuesto de Infraestructura y Desarrollo Urbano
Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles

 - 3) Subsecretaría de Desarrollo Regional
Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad
Dirección General de Programación y Presupuesto Regional
-

FUENTE: *Diario Oficial*, 24 de enero de 1989.

El Pronasol requiere de un análisis particular que excede con mucho el objetivo de este ensayo; aun así, conviene precisar dos de sus características básicas para entender cómo su presencia en la SPP no le ayudaba a justificar su continuidad. El manejo directo del Pronasol se halla en manos del subsecretario, pero sus lineamientos de trabajo los traza una comisión presidida por el jefe del ejecutivo.²¹ Por más que allí participen varios miembros del gabinete, entre ellos el titular de la SPP, resulta obvio que su control es asunto exclusivo de la presidencia.

La única razón para que el Pronasol se encuentre en esa dependencia es que ahí se prepara el presupuesto federal y, al menos normativamente, a ella le corresponde vigilar su empleo. La realidad (y aquí está la segunda característica), es que el éxito del programa ha derivado

²¹ Carlos Rojas Gutiérrez, "El Programa Nacional de Solidaridad", *Revista de Administración Pública*, núm. 74, *op. cit.*

de su autonomía administrativa, e incluso presupuestaria, para decidir qué hacer, dónde hacerlo y asignar los recursos necesarios. En estas circunstancias, el Pronasol, es decir, la subsecretaría de Desarrollo Regional, no constituye una parte orgánica de la SPP sino una estructura paralela.

Si se tiene presente la historia de la SPP, resulta evidente que no podía justificar su existencia en una tarea básica (por más que el presupuesto sea vital para el gobierno y la economía), y en otra circunstancial, cuya lógica la establece el presidente de la República. Así fue como la SPP pasó de ser considerada como una dependencia determinante en el gabinete a ser un ejemplo de exceso administrativo: Hacienda podía hacer de manera más eficaz su única tarea.

GASTO PÚBLICO Y ESTABILIDAD ECONÓMICA

Es común que los cambios en la administración pública sean interpretados como adecuaciones que buscan hacer más racionales las actividades del gobierno. Cuando el cambio consiste en desaparecer una secretaría de Estado, se supone que es una medida para corregir una decisión presidencial poco prudente.

Esta percepción de la realidad es, para decir lo menos, superficial, porque apenas si da cuenta de las circunstancias finales que terminaron con la dependencia, pero nunca de las causas que la llevaron ahí. Si se analizan, las más de las veces queda al descubierto un proceso en el que se distinguen distintas concepciones políticas y económicas que definen a las dependencias públicas como instrumentos para conseguir sus objetivos. Así, los cambios se convierten en algo más que simples adecuaciones administrativas.

La evolución de la SPP constituye un ejemplo de primer orden para mostrar este conflicto de concepciones, porque desde su nacimiento fue la responsable de ejercer el gasto público y, por ende, de desarrollar modelos de crecimiento económico. Los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas no compartieron en nada los criterios que llevaron al de López Portillo a crear la SPP, y le fueron introduciendo modificaciones que al final de cuentas hicieron sus tareas insuficientes para sostenerla como unidad autónoma. Lo más interesante es que los dos primeros mandatarios fueron alguna vez los secretarios de la dependencia y los que realizaron las más importantes transformaciones.

Como ya se apuntó en las páginas anteriores, la SPP fue fundada para que el gobierno ejerciera los recursos más racional y eficientemente al crear programas de trabajo y asignarles presupuesto. No obstante, lo relevante de este principio administrativo es que respondía a una pers-

pectiva económica según la cual el gasto público debía depender de las políticas de desarrollo y no del nivel de ingresos que se pudiera o quisiera captar.

Si su significado económico era importante, por cuanto rompía con una tradición gubernamental respecto del papel que debía desempeñar el Estado en el país, su impacto político fue notable porque limitó una de las fuentes de oposición más poderosas dentro del mismo gobierno: la que ejerció durante años la Secretaría de Hacienda.

Varios factores contribuyeron al fracaso de este proyecto. El primero fue el corto periodo que pudo prevalecer esta concepción económica y, sobre todo, que su esquema de desarrollo no dio los frutos prometidos y, por el contrario, hundió al país en la peor crisis económica de su historia.

Si con el gobierno de Echeverría habían surgido críticas que reclamaban la restitución del desarrollo estabilizador como símbolo de prudencia económica, tras la ruina del modelo petrolero la exigencia cobró mayor vigor. El principio que dio vida a la SPP (que el gasto se destinara a conseguir objetivos precisos de crecimiento) fue considerado como el origen del exceso y del derroche.

Un factor de enorme importancia para reimplantar este esquema económico fue el tipo de funcionario que se hizo cargo de la SPP. Tras la breve presencia de Carlos Tello y de Ricardo García Sáinz, que tuvieron contacto limitado con Hacienda,²² llegaron a la SPP funcionarios que se habían formado por completo en esa dependencia. Como era previsible, ninguno de ellos compartía las ideas de Echeverría o de López Portillo pues todos habían hecho sus carreras públicas en los años sesenta, cuando el desarrollo estabilizador estaba en marcha y era conducido por Antonio Ortiz Mena desde la Secretaría de Hacienda.

Nada tenía de extraño, en consecuencia, que apenas De la Madrid se convirtiera en secretario de SPP fortaleciera las funciones de presupuestación e hiciera a un lado las ideas de López Portillo acerca de cómo ejercer el gasto. Desde su llegada, los cambios en la secretaría se hicieron aparecer como adecuaciones de sus tareas originales cuando en realidad se iban anulando.

La SPP fue sufriendo una permanente distorsión de funciones que, primero, sirvió para separarle una rama completa y trasladarla a la Contraloría, y después para privilegiar la integración y vigilancia del presupuesto: exactamente como lo había practicado Hacienda. Después de 15

²² Ambos trabajaron en esa secretaría, pero la mayor parte de sus carreras las hicieron en Presidencia y Sepanal y, al menos García Sáinz, en organismos descentralizados y empresas paraestatales.

años de vida, la SPP hacía lo que antes desempeñaba una subsecretaría; por ende, no parecía justificarse su existencia.

Sin embargo, detrás de ese aparente acto de congruencia administrativa se esconde un proceso, en el que funciones específicas que habían desempeñado algunas dependencias públicas ahora desaparecen. Deliberadamente se trata de hacer olvidar que la SPP, en su origen, no fue sólo la Subsecretaría de Egresos sino también la Secretaría de la Presidencia y varias unidades de otras instituciones; si hoy parece que se trata solamente de aquella subsecretaría es porque en el camino fueron suprimiéndose el resto de sus funciones.

En el fondo, lo que se trata de ocultar es que la Secretaría de Hacienda que se configuró en 1992 no reconstruye la que existiera hasta 1976, sino una nueva y más poderosa que anula cualquier contrapeso a su presencia y fortalece los instrumentos necesarios para reimplantar viejas perspectivas de desarrollo económico.

Su nuevo organigrama muestra nítidamente esta victoria administrativa, económica y política. La Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal se convirtió en el centro del cambio: por fin se definió su verdadera responsabilidad al sustituir su primera palabra por la de normatividad y eliminar la Dirección General de Política Económica y Social mediante el recurso de fusionarla con la de Planeación Hacendaria. Como complemento, la única que se preservó fue la de Programación y Presupuesto, aquella que paulatinamente fue acumulando las facultades de la SPP.²³

Reveladoras modificaciones que no pueden reducirse a una simple adecuación administrativa y que cobran más sentido porque no son definitivas. El proyecto tiene contemplado a mediano plazo que Hacienda reintegre sus tres principales subsecretarías, para lo cual desaparecerá la de Asuntos Financieros Internacionales (que naciera en este sexenio con la única encomienda de negociar la deuda externa) y unirá la de Normatividad y Control Presupuestal con la de Programación y Presupuesto para dar lugar a la añorada de Egresos.

Si éste era el propósito final, no había necesidad de cambiarle el nombre a una unidad condenada a ser suprimida, a menos que se quisiera dejar en claro su firme deseo de eliminar sus funciones desde el inicio.

Tal vez no pasará mucho tiempo para que Hacienda vuelva a contar con las tres áreas que tuvo hasta 1976 (ingresos, egresos y crédito públi-

²³ *Diario Oficial*, 24 de febrero de 1992. La Subsecretaría de Desarrollo Regional se transfirió pocos meses después a la recién creada Secretaría de Desarrollo Social, nuevo albergue del Pronasol.

co), con la enorme salvedad de que en lo sucesivo no tendrá que negociar con la Secretaría de la Presidencia ni tampoco contemporizar con ninguna otra concepción económica.

Este cambio en la estructura de la administración pública corresponde al nuevo esquema de desarrollo económico promovido por el actual régimen, pero iniciado desde el anterior. Como es sabido, este modelo se basa en un profundo replanteamiento de las funciones que le correspondieron al Estado en la economía, por lo menos desde 1970. Bajo la convicción de que el Estado se hizo cargo de tareas que rebasaban su capacidad, pero en especial que no le correspondían por principio, los gobiernos de De la Madrid y de Salinas han restringido la intervención pública a lo estrictamente necesario, es decir, a las ramas estratégicas y a señalar, en general, el rumbo de la economía.

Entre otras consecuencias importantes, estas modificaciones han llevado a que el sector privado ocupe los espacios que ha ido liberando el gobierno y que lo han convertido en el principal responsable del crecimiento. Si algo ha sido claro en la estrategia gubernamental es su propósito de que el gasto público no vuelva a ser el motor de la economía.

Sus recursos, por lo tanto, deben ser controlados rigurosamente y dirigidos a lo que las autoridades estimen prioritario. Por supuesto, estas prioridades dependen del nivel de ingreso que se considere saludable para sostener el desarrollo. La mejor manera de conseguir estas metas consiste en que el presupuesto público sea manejado por quienes calculan los ingresos; aquí se encuentra la congruencia en la toma de decisiones que invocara el presidente Salinas para eliminar la SPP.

Guardando todas las salvedades necesarias, este modelo trae a la memoria el que Ortiz Mena pusiera en práctica entre 1958 y 1970. Y la analogía no es infundada, como lo prueban las declaraciones del secretario de Hacienda acerca de que las medidas de este régimen han permitido que México haya logrado “una nueva etapa de estabilidad económica similar a la que tenía en los sesenta”.²⁴ Como puede advertirse, la estrategia de esos años está muy presente en los responsables de la

²⁴ *El Universal*, 28 de mayo de 1992. Una exposición más seria de estas similitudes de pensamiento entre los actuales responsables de la economía y el desarrollo estabilizador se encuentra en el trabajo de Francisco Gil Díaz, “Mexico’s Path from Stability to Inflation”, en Arnold C. Harberger (ed.), *World Economic Growth*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 1984. En él, el autor no sólo elogia el modelo de Ortiz Mena, sino que —aún más importante— critica sus efectos negativos. El documento no es uno más entre los que han analizado ese programa, toda vez que su autor es, desde 1988, subsecretario de Ingresos en la SHCP: en rigor, es una definición de las bondades del actual modelo, pero sin negar su deuda con el pasado.

economía nacional: después de muchos años, la prudencia se impone en las decisiones.

Resulta evidente que en estas circunstancias la SPP no podía subsistir. Sin embargo, no deja de llamar la atención que quienes la sepultaron la hayan utilizado eficazmente, por más que nunca aceptaran su desempeño autónomo. La razón radica en que sus atribuciones legales la hacían indispensable para controlar la crisis de la década pasada y aplicar el programa de recuperación económica.

Las facultades que tenía la SPP la convertían en un invaluable guardián del presupuesto público, precisamente el factor que ante sus ojos se presentaba como el causante de los problemas. Así, una dependencia que nació para emplear el gasto como promotor del desarrollo, sirvió para controlarlo y para hacer de la austeridad presupuestal un principio de gobierno. Conseguido el objetivo, se la hizo desaparecer en el organigrama de Hacienda, bajo cuya autoridad se encuentra, desde entonces, todo el control de las finanzas públicas y donde se determina el curso de la economía del país.

Colaboradores

María del Carmen Pardo. Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

Francisco Gil Villegas. Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

B. Guy Peters. Profesor de la Universidad de Pittsburgh.

Peter deLeon. Profesor de la Universidad de Colorado.

José Luis Méndez. Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

Rogelio Hernández Rodríguez. Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

