

LA ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

ALFREDO CUEVAS CAMARILLO

ESTE ARTÍCULO RESUME las conclusiones de una tesis de licenciatura en administración pública. El lector interesado deberá remitirse, para encontrar una explicación completa del proceso estudiado, al trabajo original,¹ en el que se narran con detalle las transformaciones que ha sufrido el aparato institucional encargado del manejo del gasto público entre 1946 y 1976, y donde se ofrece una hipótesis para comprender sus causas, cuyas líneas generales se trazan en este artículo.

La administración del gasto público en México ha sido encomendada a un aparato institucional ("estructuras") que ha ido modificándose, como el resto de la administración, al paso de las décadas. La naturaleza macroeconómica de la política de gasto y la naturaleza política de la administración que la ejecuta, son dos características del manejo del gasto que permiten construir una explicación del proceso de cambio de ese aparato. En búsqueda de explicación, se ha examinado el proceso de transformación de la burocracia encargada de administrar el gasto público. De la revisión de ese proceso pueden extraerse básicamente tres grupos de reflexiones. El primero de ellos se refiere al contenido concreto de ese proceso, y ofrece una visión global de las fuerzas que lo impulsaron. El segundo explora las implicaciones teóricas que se desprenden del primer grupo de reflexiones, para establecer algunas premisas acerca de la manera en que se generan los cambios en las estructuras burocráticas complejas, integradas por una pluralidad de unidades administrativas. El tercer grupo de reflexiones apunta hacia la discusión del sistema

¹ Alfredo Cuevas Camarillo, "La transformación de las estructuras administrativas encargadas del manejo del gasto público federal, 1946-1976", tesis de licenciatura en administración pública, Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, 1987.

vigente de manejo del gasto, es decir de los alcances y límites del intento de racionalización administrativa expresado en la reforma de 1976.

I

El proceso de transformación de las estructuras administrativas encargadas del manejo del gasto público federal se articula sobre dos grupos de variables, uno de los cuales, más bien contextual, puede reducirse a las condiciones y necesidades del sistema económico, por una parte, y a la política económica del gobierno que responde a ellas, por otra. Esta reducción de lo contextual, casi invariable, a lo económico, parece suficiente dado que los cambios que se analizan se producen en los mecanismos y estructuras que administran y conducen el eje de la política económica, que es el gasto público. Estas variables contextuales se engloban en la idea de una cuestión del desarrollo, por la que se entiende el conjunto de fenómenos y de acciones que entran en juego para determinar el proceso de desarrollo del país; el concepto de "cuestión" se analizará en la segunda sección de este artículo.

El segundo tipo de variables que explica este proceso de cambio lo constituyen las iniciativas concretas para modificar la administración. Su importancia es mayor o menor de acuerdo con la mayor o menor fuerza de las personas y grupos que generan o respaldan esas propuestas, y de acuerdo también con la fuerza de aquellos que se oponen a ellas. La dimensión política, de negociación y conflicto, se justifica por el hecho de que modificar la administración implica realizar reacomodos en las relaciones de poder intraburocráticas. El desarrollo y desenlace de estas iniciativas de reforma se recoge bajo el rubro de la cuestión administrativa, que se plantea como un debate sobre algún problema específico que enfrenta la administración pública al responder a la cuestión del desarrollo.

La administración pública, en los primeros años de la posguerra, era más bien pequeña y relativamente poco activa, por la prioridad que lo estrictamente político —definición del presidencialismo, estructuración del sistema semicorporativo de incorporación de las masas a la política, preservación de la unidad nacional— había tenido hasta entonces. Si desde los tiempos de Ávila Camacho se encuentran los inicios de esta tendencia, es en realidad bajo la presidencia de Miguel Alemán cuando el Estado asume un papel de promotor del crecimiento mediante la generación de condiciones propicias al desarrollo de la iniciativa privada, en un intento por industrializar al país. Este nuevo papel comprendía

dos elementos: una fuerte ayuda vía medidas económicas, como la protección frente a la competencia externa y la benevolencia fiscal, y creación de infraestructura. Pero el Estado no iba a intervenir significativamente en la economía, pues no tenía los medios para hacerlo ni la voluntad. Sin embargo, sus esfuerzos promotores del desarrollo lo obligaron a privilegiar el gasto en fomento económico y las inversiones, muchas veces por conducto de las empresas de su propiedad. De este modo, la cuestión del desarrollo no planteaba al gobierno problemas en el manejo global de sus gastos, cuyo monto sería una proporción moderada y relativamente constante del producto interno bruto del país; con todo, sí exigía afinar los instrumentos de canalización de la inversión y de control de las empresas públicas. De ahí que el sistema presupuestario existente no sufriera modificaciones importantes y siguiera funcionando, como desde la reforma presupuestal de 1935, con base en la Dirección General de Egresos, encargada de la elaboración y ejecución de los presupuestos, y en la Contaduría de la Federación, encargada de su control contable; ambas unidades dependían de la Secretaría de Hacienda. Las exigencias del desarrollo que sí planteaban necesidades de reforma buscaron resolverse en ese sexenio mediante la creación de la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 y de la Comisión Nacional de Inversiones de 1948, ésta bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda. Esta solución inicial encontró grandes problemas para su funcionamiento; el principal de ellos, la oposición de los organismos y empresas cuyas inversiones debía controlar la Comisión, le impidió elaborar el reglamento de la ley y acabó por hacerla desaparecer. Con este primer intento de respuesta comienza un largo proceso de prueba y error, que incluyó la formación, en 1953, de un Comité de Inversiones —en que participarían las secretarías de Hacienda y de Economía y que también fracasó— y no se resolvió sino en 1954, con la creación de la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República. Este organismo logró cumplir con su cometido básicamente, porque el presidente Ruiz Cortines lo respaldaba; es decir porque el actor político de más alto rango había hecho suya esta solución a la cuestión administrativa —planteada entonces como problema de coordinación de las inversiones públicas—, solución que precipitó la devaluación de 1954.

La cuestión del desarrollo mantuvo sus rasgos principales durante los gobiernos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, por lo que exigió más o menos lo mismo del aparato público: infraestructura y promoción mediante reglamentaciones, lo que se traducía una vez más en necesidad de racionalizar la orientación de la inversión pública y la

acción de las empresas del Estado, en tanto que el tamaño del gobierno guardaba proporciones moderadas. Esta continuidad de las grandes líneas de la cuestión del desarrollo se vio acompañada por una vigorización del debate sobre la cuestión administrativa, que sería así el motor de los cambios que iban a producirse en esos dos sexenios. La cuestión administrativa muestra una gran capacidad de autogeneración debido a que cada solución a un problema dado provoca a su vez nuevos problemas, y la discusión sobre la misma se intensifica hacia el final de cada sexenio, porque en nuestro sistema político el presidente en ciernes puede recoger una iniciativa para volverla parte de su programa de gobierno. López Mateos, como presidente electo, recuperó la idea de Eduardo Bustamante, uno de sus colaboradores cercanos, de crear una secretaría que retomara las funciones de la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República y que llevara su desarrollo a sus últimas consecuencias, al recibir también las funciones de planeación y presupuestación. Sin embargo, a este proyecto de la Secretaría de Planeación y Presupuesto —que no era el único en su tipo, por cierto— se opuso, naturalmente, el sector hacendario encabezado por Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda con López Mateos. El nuevo presidente tuvo que buscar una transacción y acabó por crear la Secretaría de la Presidencia, que no tenía atribuciones en materia de presupuesto de gasto corriente ni de planeación global del desarrollo. Por otra parte, para recuperar la iniciativa en lo relativo al manejo de las empresas públicas, creó la Secretaría del Patrimonio Nacional y, dentro de ella, una Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que nunca llegó a funcionar por la imposibilidad de reunir a sus integrantes, todos ellos funcionarios de primer nivel. Desde ese momento, la relación entre esas tres dependencias, la más fuerte de las cuales era la Secretaría de Hacienda, fue una fuente de conflictos constantes, a los que se intentó responder con la proposición de mecanismos de coordinación, de escasos frutos en general. La excepción fue la Subcomisión Inversión-Financiamiento, en la que colaboraban funcionarios de las secretarías de Hacienda y de la Presidencia en la determinación de las asignaciones de recursos para proyectos de inversión federal, y cuya informalidad —no hubo decreto o acuerdo en que pudiera fundamentarse su creación— parece haberla ayudado a funcionar más fluidamente. A pesar de la Subcomisión, continuaron los problemas de coordinación entre las dependencias del triángulo de la eficiencia, que eran en el fondo problemas de poder, y eso estimuló la discusión y generación de propuestas respecto a la cuestión administrativa, que se mantuvo vigente de ese modo, como la búsqueda de soluciones que hicieran compatibles

las atribuciones de las secretarías de Hacienda, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, o que incluso superaran esos problemas mediante la redistribución de competencias entre las dependencias de la administración pública. Se sugirieron así medidas como la adopción de la planeación, la creación de un órgano asesor del presidente que tuviera funciones de planeación y presupuestación, la implantación del presupuesto por programas y la incorporación del sector paraestatal al presupuesto de egresos de la Federación. Sólo esta última iniciativa —que no disminuía sino que, por el contrario, aumentaba la fuerza de la Secretaría de Hacienda— pudo prosperar a principios del régimen de Gustavo Díaz Ordaz.

En el sexenio 1964-1970, dentro de la Secretaría de la Presidencia, cuyo titular era Emilio Martínez Manatou, surgió uno de los focos más activos en la cuestión administrativa: la Comisión de Administración Pública, encabezada por el subsecretario de esa dependencia, José López Portillo. Esta Comisión, impulsora de la reforma administrativa, proponía un esquema de modificaciones a la administración, entre las que destacan la adopción de la planeación, la vinculación de los presupuestos a planes de desarrollo, la adecuada coordinación del sector público mediante la sectorización, y el reforzamiento de la Secretaría de la Presidencia en materia de planeación. Después de 1968, la situación del país se comenzó a analizar con una perspectiva crítica que consideraba agotado el modelo de desarrollo seguido hasta entonces —que daba prioridad al crecimiento y la industrialización—, dadas las condiciones cada vez más difíciles en que se desenvolvía la economía y los avances insuficientes en el terreno de las mejoras sociales. Esta visión sería adoptada por el propio Estado. En esta situación tuvo lugar la carrera por la sucesión presidencial, cuyos protagonistas principales eran Emilio Martínez Manatou y Luis Echeverría. Si bien ambos veían, de acuerdo con la perspectiva crítica que hemos mencionado, que la cuestión del desarrollo tomaba un giro que exigía una intervención más directa del Estado en la economía y en la promoción del desarrollo, así como una acción más vigorosa en el combate de los problemas sociales, sus preocupaciones y equipos los llevaban a diferir respecto a la cuestión administrativa. El secretario de la Presidencia y su equipo parecían tener intenciones de reformar a fondo la administración pública en favor de la planeación y la programación presupuestaria. Luis Echeverría, quien finalmente fue el candidato presidencial priísta, no daba a la cuestión sino importancia secundaria, que se reflejaría en las reformas que promovió durante su gobierno, escasas y de alcances limitados.

La falta de congruencia en la política económica expansiva de la

administración de Echeverría, y la falta de capacidad del aparato público para instrumentarla eficientemente, le impidieron responder adecuadamente, aun en sus propios términos, a la cuestión del desarrollo, por lo que su resolución seguía pendiente hacia el final del sexenio. Mientras tanto, José López Portillo había llegado a la Secretaría de Hacienda, donde comenzó a desempacar algunos de los viejos proyectos de la Comisión de Administración Pública. Ya con la certeza de que sería el próximo presidente, lanzó adelante el presupuesto con orientación programática. Como candidato a la presidencia anunció la reforma administrativa, y ya como presidente electo, afinó junto con sus antiguos colaboradores de la extinta Comisión de Administración Pública un nuevo proyecto administrativo, que intentaba responder simultáneamente a dos cuestiones: organizar al gobierno para que éste organizara al país. El fruto de este proyecto fue la Secretaría de Programación y Presupuesto y la aplicación del presupuesto por programas bajo su conducción, con lo que se desligaba de Hacienda la función presupuestaria que había ejercido desde su fundación en 1821; el objetivo del proyecto era, con todo, mucho más ambicioso: racionalizar el funcionamiento de la burocracia estatal al vincular sus acciones a los principios que estableciera la planeación para normar la actividad pública y el desarrollo nacional.

La totalidad del proceso de cambio que tan rápidamente hemos reseñado se explica, como vimos, por la evolución de las cuestiones del desarrollo y administrativa y por las respuestas que los diversos gobiernos fueron dando a ambas. Ninguna de ellas por sí sola puede explicarlo satisfactoriamente. Si se concede por un momento que juguemos al “¿qué habría ocurrido si X (no) hubiera pasado?”, es posible imaginar que, en ausencia de la voluntad de crear infraestructura por parte del Estado, las comisiones y el comité de inversiones no se habrían creado; o bien, si López Portillo no hubiera sido participante activo en el desarrollo de la cuestión administrativa antes de alcanzar la presidencia, su solución habría sido postergada, o en el mejor de los casos habría sido distinta. Conocer ambas cuestiones y sus soluciones es necesario para tener 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 ambas cuestiones se superponen.

Sobre esta base, es posible afirmar que las reformas al sistema presupuestario aquí examinadas se deben a una combinación de los siguientes factores. Los primeros, más estructurales y que abarcan los problemas del desarrollo del país en su conjunto, plantean necesidades y posibilidades de cambio en las estructuras administrativas que están encargadas de hacerles frente. Pero los cambios concretos tienen sus causas inme-

diatas o eficientes en otros factores, más coyunturales y políticos, como son las posiciones de los grupos y personas que encabezan a las burocracias principales y su capacidad para tomar decisiones específicas en materia de reforma administrativa. Las decisiones respectivas deben contar con el respaldo del presidente de la República, pues él es, en nuestro sistema político, la figura principal en asuntos de organización administrativa.

II

El problema del cambio es un problema apasionante y muy estudiado en ciencias sociales. La administración pública, como disciplina, no es la excepción. Hay una amplia variedad de hipótesis que intentan explicar el cambio en la administración, de las que sólo nos interesan en este momento tres, que comentaremos a la luz de los resultados a los que nos ha conducido la investigación sobre la transformación de las estructuras administrativas encargadas de la función presupuestal en México. Hemos seleccionado estas tres porque, en distinto grado y desde diversas ópticas, recogen algunos de los aspectos que, en su conjunto, contribuyen a comprender el proceso que hemos analizado.

La primera de estas proposiciones teóricas es la que se desprende de la práctica de la reforma administrativa y que Oscar Oszlak ha llamado "el paradigma emergente".² Esta perspectiva no constituye un modelo teórico establecido, sino que se reconstruye a partir de las modalidades, propósitos y supuestos que la reforma administrativa asume en la práctica, y la trataremos como si fuese una perspectiva teórica articulada.

El "paradigma emergente" establece que la administración es el instrumento del que se sirve el Estado para realizar sus objetivos, que recogen el interés general de la sociedad, aunque no explica cómo se definen esos objetivos. Supone que existe una secuencia de condicionamientos sucesivos 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 cumplimiento cabal de los fines del Estado, se debe proceder a reformar la administración, sea en el ámbito de las estructuras o en el de la conducta de la burocracia. Esas modificaciones podrían ser, respectivamente, la

² Oscar Oszlak, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en G. Flores y J. Nef (comps.), *Administración pública: perspectivas críticas*, San José, Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1984, pp. 184-190.

creación de una nueva dependencia o el lanzamiento de campañas de moralización, por dar dos ejemplos. Ocasionalmente, las reformas podrían deberse a cambios en la manera de interpretar el interés general, que exigen a su vez cambios en los dos niveles siguientes. Esta perspectiva indica más bien cómo y para qué hacer modificaciones en una situación dada, y en menor medida —aunque esto ocurre con muchos administradores que han escrito sobre episodios de la administración— por qué se produjeron en el pasado determinados cambios. La idea general es profundamente voluntarista y tiende a presentar una imagen del Estado de agente racional que se transforma de acuerdo con sus circunstancias o para remediar sus deficiencias. Más que iluminar el proceso objetivo de transformación administrativa, esta perspectiva ayuda a entender las motivaciones de algunos funcionarios públicos cuando realizan una propuesta o cuando la justifican.

Esto queda de manifiesto al poner atención en algunos de los acontecimientos que se relacionan con el proceso de cambio que brevemente hemos expuesto y en los principios de la reforma administrativa en general. Así, por ejemplo, el Instituto Nacional de Administración Pública surgió con el propósito de contribuir a mejorar la administración; el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970, elaborado por uno de los organismos de coordinación entre las secretarías de Hacienda y de la Presidencia a los que hicimos alusión, recomendaba reformar la administración para volverla instrumento eficaz, y López Portillo reorganizó la administración para organizar al país. Lo que debe corregirse y lo que se opone a la corrección es casi siempre abonado a la cuenta de vicios y resistencias, y pocas veces se reconocen los problemas de poder que forman parte de las deficiencias administrativas y que bloquean sus soluciones. Esta perspectiva, en resumen, no explica satisfactoriamente los cambios en la administración, pero sí ayuda a comprender su mecánica, así como los motivos y racionalizaciones de quienes buscan influir en esos cambios.

La segunda perspectiva es en alguna medida similar a la primera, y se desprende de las consideraciones que ha hecho Michel Crozier sobre el cambio en los organismos burocráticos.³ Si bien Crozier extrae sus conclusiones del estudio de organizaciones individuales, y no del examen de estructuras compuestas por varios organismos independientes pero integrados en un sistema más amplio, es común encontrarse con que no toma en cuenta esta distinción quien la usa como referencia, lo que

³ Michel Crozier, *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, tomo 2, pp. 82-86.

da lugar a la “falacia de composición”, que consiste en atribuir al comportamiento de un sistema las características que tiene el de sus partes. Si bien es cierto que algunas observaciones de Crozier sobre las disfunciones de la burocracia pueden corroborarse al echar una ojeada al proceso de cambio que nos ocupa, como la creación de cotos de poder en virtud de las zonas de “incertidumbre”, sus conclusiones sobre las causas que llevan al cambio en las burocracias individuales 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 estabilidad del organismo en cuestión, cuyo origen puede estar dentro de la propia organización o en modificaciones en su ambiente. Decimos que parecería tentador aplicar este esquema, porque por ejemplo, la reforma de 1976-1977 se da en medio del desprestigio de la administración pública debido a que sin duda había carecido de capacidad para instrumentar eficazmente la política de desarrollo compartido que trazó el presidente Echeverría. Sin embargo, la propuesta de Crozier considera que el cambio se produce porque, ante la crisis, el organismo es capaz de actuar como 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 de antemano que un presidente se definirá en ese sentido, ni siquiera una presunta crisis —como lo demuestra la falta de decisión en materia de reforma administrativa de Echeverría mismo cuando todo indicaba que había ya crisis—, pues en todo caso se requiere que la voluntad de cambio forme parte de las convicciones de ese personaje, quien sólo entonces incluirá las reformas administrativas en su programa de gobierno. Simétricamente, los cambios pueden producirse —como ocurrió en 1958 con la creación de la Secretaría de la Presidencia— cuando las convicciones existen, aunque no haya indicios de crisis. Ese tipo de cambios no podrá explicarse en la propuesta teórica de Crozier.

Con todo, esta perspectiva no debe desecharse por completo. La percepción de que se gesta o desarrolla una crisis, ya sea interna o externa, es un factor que mueve a algunos administradores a proponer reformas. Su éxito, sin embargo, es incierto, y no depende de la circunstancia objetiva de que efectivamente exista o se avecine una crisis, sino de la posición y fuerza de quienes promueven y apoyan esas propuestas de modificación. Es decir, las conclusiones de Crozier son útiles, pero no satisfacen plenamente las necesidades que plantea la explicación del

cambio en sistemas administrativos compuestos por una pluralidad de organismos, cuyos intereses no siempre coinciden y cuyas relaciones, por lo tanto, muestran algunos elementos de conflicto que se plasma en la disputa por espacios de poder.

El tercer modelo teórico que analizaremos —más extensamente, por parecernos el más adecuado de los tres— es el que Oscar Oszlak esboza en una larga serie de trabajos.⁴ Para Oszlak, el Estado surge de un proceso en cuyo curso va adquiriendo un conjunto de atributos que confieren carácter “estatal” a la configuración política en desarrollo. Esos atributos o propiedades incluyen la capacidad para actuar tanto material como simbólicamente, y para convertirse en articulador, garante y promotor de la reproducción de una sociedad determinada. Oszlak distingue cuatro atributos: a) la capacidad de conducirse como ente independiente ante los demás estados; b) la capacidad para constituirse en instancia monopólica del poder público; c) la diferenciación de su aparato de control, y d) la capacidad para internalizar entre la sociedad una identidad colectiva. 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”,⁵ es decir la formación de la administración pública.

El proceso de gestación y transformación de esta administración es consecuencia de que el Estado se conduzca como actor social distinto de los demás, de complejidad especial. El Estado se presenta como diferente de la sociedad, y su objetivación institucional hace patente su complejidad orgánica, ya que se trata de un conjunto heterogéneo de organizaciones, las que sin embargo representan una autoridad pública única. Estas consideraciones permiten a Oszlak considerar el ámbito de la acción estatal como arena “de negociación y conflicto donde se dirimen cuestiones que integran la agenda de problemas socialmente vigentes”.⁶ El proceso de resolución de esas cuestiones, en el que intervienen, se afectan e influyen mutuamente Estado y sociedad (Estado y actores

⁴ Véase, de O. Oszlak, “Estado, planificación y burocracia: los procesos de implementación de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas”, en *Revista de Administración Pública*, México, núm. 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); *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, Buenos Aires, CEDES, 1978; las ya mencionadas “Notas críticas. . .”; y, en colaboración con Guillermo O’Donneli, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en G. Flores y J. Nef, comps., *op. cit.*, pp. 371-406.

⁵ O. Oszlak, *Formación. . .*, *op. cit.*, p. 12.

⁶ *Ibid.*, p. 19.

sociales) en forma contradictoria, crea la necesidad de intervención estatal en áreas problemáticas, lo que se manifiesta en la expansión y transformación de la administración pública. Este enfoque subraya el carácter no lineal del proceso de cambio del aparato público, en virtud de que el peso relativo de las cuestiones y de los actores que participan en su resolución varía de una época a otra. El aparato público, en esta perspectiva, es en alguna medida producto de la lucha intraburocrática que se produce como consecuencia de la necesidad de adaptar las estructuras administrativas al programa estatal que intenta responder a las cuestiones vigentes en cada momento.

Finalmente, definamos lo que es una cuestión. En toda sociedad hay más problemas y necesidades que los que sus recursos le permiten resolver. 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 al respecto, y que están en condiciones “de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes”.⁷ Esos asuntos inscritos en la agenda social pasan por un ciclo que va de su descubrimiento a su resolución. A lo largo de ese proceso, los actores afectados toman posiciones. Las más importantes 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 su 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 tome 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 ya existentes, a fin de 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 pensado para el análisis de la administración pública en su conjunto, como sistema de instituciones que interactúa directamente con la sociedad. Es decir, presenta al aparato público como una serie de entidades que se relacionan, sin mayores mediaciones, con su ambiente social. En cambio, nosotros hemos estudiado la transformación de un área particular de la administración, de una parte tan sólo de ese sistema, cuyos efectos sobre la sociedad, aunque son muy importantes, se producen sólo indirectamente, por mediación de las modalidades que imprimen a la acción de las áreas sustantivas

⁷ O. Oszlak y G. O'Donnell, *op. cit.*, p. 383.

del aparato público —secretarías como la de Comunicaciones y Transportes y entidades paraestatales como Conasupo. Estas áreas reciben el impacto directo del funcionamiento y del cambio en los sistemas de administración del gasto público federal; el principal efecto directo de estos sistemas sobre la sociedad es la determinación del monto global del gasto público, más vinculado, con todo, a la política presidencial que a la configuración particular de los sistemas.

Un segundo problema es que el enfoque, aunque reconoce que el Estado es un actor diferenciado internamente, es decir que está compuesto por diversas instituciones, tiende a hablar con excesivo énfasis de los programas o proyectos “del Estado” y 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 de Oszlak resulta inapropiado, en algunos de sus aspectos originales, para la conceptualización y estudio inmediato de los cambios administrativos en las áreas que hoy llamamos de orientación y apoyo global, esto no quiere decir que sea inútil. Por el contrario, es muy útil, a condición de hacerle algunas modificaciones que lo adapten al examen de nuestro problema.

Para Oszlak, las “cuestiones” (problemas sociales que reciben más atención) son el orden —el mantenimiento de la estabilidad política— y el progreso —la reproducción y desarrollo del capitalismo subdesarrollado y dependiente. Pero estas dos cuestiones no pueden 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 importancia más bien limitada para nuestro problema. La segunda cuestión, en cambio, sí tiene importancia central para el desarrollo de la administración en general, y fundamentalmente para el de la administración paraestatal. Por lo que hace al sector central, el resultado más sobresaliente de la resolución de esta cuestión durante buena parte de ese periodo, hasta fines de los años sesenta, es el escaso crecimiento relativo de sus estructuras y del gasto que se les asignaba. Por estas razones hemos recogido esta cuestión, que definimos como “cuestión del desarrollo” para despojarla de los matices asociados al término “progreso” y para referirla más directamente al término con que en México se ha designado preferentemente a este conjunto de objetivos y problemas. Esta cuestión ha funcionado en el proceso que se estudia en este trabajo, no tanto como causa inmediata —lo hemos apuntado ya— de los cambios examinados, sino como su condición de factibilidad y aun de necesidad. Por esta razón nos hemos centrado sólo en las impli-

caciones que tienen su desarrollo y solución para la historia de una segunda cuestión, la que llamamos “administrativa”.

La definición de la cuestión administrativa exige repasar el concepto mismo de cuestión. Es imposible, por principio de cuentas, considerar los problemas de manejo del gasto como asuntos “socialmente problematizados”. La sociedad, salvo excepciones, se mantiene al margen y en la ignorancia de estos temas, cuya sola mención podría resultarle a veces incomprensible a un ciudadano enterado y participativo. Así pues, en general puede afirmarse 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 particular del Estado, en la que se incluyen tanto los asuntos de la agenda social en los que se encuentra involucrado el propio Estado, como aquellos otros que, sin pertenecer a esta última, son de importancia para el desempeño del sector público. De esta manera es posible pensar que parte del contenido de la agenda estatal es autónomo de la sociedad, y que este tipo de contenido puede definirse como consecuencia de la carrera por la sucesión presidencial; este razonamiento estuvo presente cuando comentamos que el destino de la reforma administrativa al final del sexenio de Díaz Ordaz se decidió al postular el PRI candidato a la presidencia a Luis Echeverría, para quien la cuestión administrativa tenía baja prioridad, y no a Martínez Manatou. En este caso, se puede pensar incluso que cada precandidato tenía su propia agenda, y que la del elegido pasó a ser la agenda del Estado.

Este último punto nos remite a la discusión del segundo problema que encontramos en el esquema de Oszlak, el de la coherencia interna del Estado. A partir de los resultados de nuestra investigación, con dificultad podríamos concluir que ésa sea una característica permanente o sobresaliente del aparato público mexicano. El único momento en que se puede garantizar la unidad de propósitos —o lo que más se acerque a ella— es cuando el presidente, electo o en funciones, decide asumir y apoyar plenamente una determinada iniciativa. 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 contemporáneos el poder ejecutivo ocupa un lugar predominante, por encima de los otros poderes y de los grupos sociales considerados individualmente. 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 otros. La segunda razón es que la administración pública es el conjunto de

instituciones que auxilian al titular del poder ejecutivo y que materializan sus decisiones. Por ello no puede resultar más que 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 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 del conocimiento de la sociedad, entonces los actores que influyen en ella deben buscarse dentro del Estado —de la burocracia estatal, más propiamente hablando. Nuestro estudio ha mostrado que estos actores son las burocracias, los grupos de funcionarios y los administradores de alto nivel considerados individualmente —como fue el caso del grupo de la Comisión de Administración Pública, o de Antonio Ortiz Mena, en diversos momentos—, para no mencionar al presidente mismo. Los únicos actores “externos” son los observadores de la administración, verdaderos especialistas que casi siempre acaban por incorporarse 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 produce en áreas internas de la administración, se hace necesario hablar no sólo de una agenda social, sino también de una agenda exclusivamente estatal, y privilegiar la heterogeneidad de las estructuras administrativas —en un proceso donde las instituciones y los funcionarios públicos se desempeñan como actores— sobre el momento de unidad del Estado, que se presenta en el uso de la autoridad pública ante la sociedad.

Esta conclusión nos lleva a recuperar el valor de una propuesta teórica adicional, que no hemos tratado aquí por no ser su objetivo la explicación del cambio administrativo, pero que avalan los resultados de este estudio, en cierta medida. Se trata del enfoque de la política burocrática, que surgió en Estados Unidos para analizar los problemas relacionados con la adopción y aplicación de medidas de política exterior. La idea principal de este enfoque es que el Estado no es un actor racional y unificado, 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,

⁸ Graham Allison y Morton Halperin, “Política burocrática: un paradigma y

es porque fue diseñada sobre todo para el análisis de la política exterior y no del cambio administrativo; adicionalmente, la atención que presta a variables de tipo contextual es limitada. Sin embargo, nuestras conclusiones sugieren que podría ser de alguna utilidad para el examen de las reformas administrativas del tipo de las que aquí se tratan.

En síntesis, mi análisis permite apreciar que el ámbito de validez de diversos esquemas teóricos que intentan explicar los cambios en las estructuras burocráticas, es en general limitado. Sus deficiencias son en cada caso distintas, pero por lo común se tiende a subestimar en todos ellos un factor fundamental: los intereses y preferencias que tienen las propias organizaciones, sus titulares y sus integrantes. Como toda reorganización de la administración implica un desplazamiento de poder en las relaciones intraburocráticas, la discusión y generación de estas reformas es siempre un proceso conflictivo. Pero en el caso que nos ocupa, este conflicto no se agota en la definición de las reformas, como veremos a continuación.

III

Después de un proceso muy largo, cuyos principales antecedentes se presentan desde tiempos de Carranza y de Calles, la Secretaría de Hacienda perdió en diciembre de 1976 uno de los pilares de su fuerza. Esto no la ha convertido en una dependencia pequeña, pero ha permitido el surgimiento de otra dependencia igualmente fuerte. Este hecho muestra la acumulación de poder en la Secretaría de Hacienda de la época de las leyes de Secretarías y Departamento de Estado, es decir antes de 1977. En esta dimensión, pues, la reforma administrativa del presidente López Portillo 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 visto como un paso que refuerza el control que ejerce el presidente sobre sus colaboradores cercanos. Ahora no hay una secretaría que monopolice los principales hilos de la política económica y que, sobre esa base y sobre la del control del proceso presupuestario, predomine sobre las demás y tenga tal poder que pueda hacer difícil al presidente su manejo. La salida en 1973 de Hugo B. Margáin de la Secretaría de Hacienda pareció responder a la necesidad presidencial de afirmar su autoridad sobre un

funcionario que quería imponer sus propias líneas de política. La disminución —mutilación— de las capacidades de Hacienda parece haber logrado mayor equilibrio entre las facultades y fuerzas de las principales dependencias del gabinete, lo que facilita su manejo al presidente.

Estas reflexiones resultan de la consideración de algunos hechos fundamentales. La Secretaría de Hacienda, hasta 1976, funcionó como vicepresidencia económica del país, para utilizar el término de Raúl Salinas Lozano.⁹ Esta dependencia concentraba una enorme reserva de poder, pero eso no significa que fuera fuente de problemas para los presidentes anteriores a Echeverría. Esto se debe a que ninguno de ellos fue un conocedor profundo de los problemas de las finanzas públicas, ni intentó imprimir a su manejo un sello especial. En esas condiciones, la suma de funciones de Hacienda aseguraba una conducción congruente de la política fiscal en tanto el titular de esa dependencia fuera un hombre capaz, en quien el presidente pudiera depositar toda 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 se trate de un experto en la materia, se encuentra con que resulta difícil controlar una dependencia tan fuerte, sobre todo si la guía un individuo formado en ella y por tanto con criterios propios, que pueden ser distintos de los del presidente. Esto ocurrió en la primera mitad del periodo de Luis Echeverría, quien por esa razón destituyó de su cargo a Hugo B. Margáin y designó en su lugar a un funcionario formado con una fuerte cultura antihacendaria. 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 de las finanzas públicas mayor 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 ahora están repartidos 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. La política de ingresos y la de gasto tienen, cada una, aspectos políticos que pueden ponerlas en oposición. Estas caracterís-

⁹ Entrevista con Raúl Salinas Lozano.

ticas políticas definen las posibilidades de conflicto, pues siguen racionalidades paralelas pero de resultados contradictorios. Por una parte, manipular las variables recaudatorias de que dispone el Estado para allegarse recursos —impuestos, precios y tarifas— tiene repercusiones políticas evidentes: cualquier ajuste que tienda a aumentar esas variables tendrá un costo en términos de popularidad para el gobierno en general, y para la Secretaría de Hacienda en particular. De ahí que para llevar adelante reformas fiscales, o simplemente para modificar precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrece el sector público, haya que hacer frente a resistencias y críticas de parte de grupos organizados de la sociedad, de la opinión pública y a veces hasta de algunos miembros del propio aparato público. Por esta razón, las reformas fiscales han sido casi siempre de un alcance menor al que se intentaba originalmente, el proceso de su aplicación ha resultado muy desgastante, y en consecuencia ha parecido más sencillo, a menudo, 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 finanzas públicas “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, se expresa en los gastos que realice. Un aspecto cardinal de la popularidad de un gobierno depende de que sus gastos particulares crezcan o al menos no se reduzcan, a pesar de que para algunos sectores de opinión el tamaño “excesivo” del gasto, en un nivel agregado, sea censurable. Es decir, reducir los gastos a niveles aconsejados para gozar de finanzas sanas tiene costos políticos.

Este dilema entre ingresos y gastos, presente en toda estructura pública 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. Son válidas estas reflexiones expresadas en forma abstracta y general, y su validez se hace más patente y concreta en un país como el México de la segunda mitad de los años setenta, en el que se aprecian riesgos que agudizan la contradicción señalada: el gasto del gobierno federal tenía inercia expansiva difícil de frenar, y al mismo tiempo las autoridades carecían de la voluntad y de la fuerza política, técnica y moral necesarias para extraer de la sociedad los recursos indispensables para sostener el ritmo de gastos que marcaba la expansión. Estos hechos, aunados a las orientaciones particulares de los titulares de estas dos secretarías —Julio Moctezuma y Carlos Tello—, configuraron la rivalidad entre

Hacienda y Programación y Presupuesto desde el inicio del 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 no hacen sino añadir presiones. El dilema entre ingresos y gastos, bajo el sistema actual, sólo puede resolverse por la decisión del presidente en algún sentido.

Por lo que hace a las nuevas funciones de la administración, y en particular de la nueva dependencia, es difícil emitir un juicio definitivo. La planeación, la programación y la evaluación son tareas que han enfrentado obstáculos de índole diversa, sin considerar los cuales sería sencillo caer en una apreciación excesivamente negativa del sistema vigente. En primer lugar, la planeación es un instrumento de gobierno que no puede ser neutro. Su adopción y la adhesión a ella requieren que la administración decida y defina con claridad sus objetivos —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 inicio, imponerse a sí mismo ciertas prioridades y ciertos límites, lo que equivale, simultáneamente, a reducir incertidumbres pero también a evitar reservarse cartas ocultas en la manga. Por eso ha sido rechazada por muchos políticos, aun del más alto nivel, como Gustavo Díaz Ordaz, que no quería quedar “aprisionado” entre sus propios planes, y como aquellos otros que celebran que los planes, una vez elaborados, no sean “ingenuamente” tomados en serio. Este rechazo, abierto o solapado, a 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 Manuel Camacho en un artículo de la primera mitad de los años setenta.¹⁰ Este estilo, que se caracteriza por la evasión de riesgos y de responsabilidades, así como por la práctica de la negociación a ultranza de todo asunto y la carencia de compromisos, es la política entendida como ejercicio de equilibrio en ausencia y aun en contra de la noción misma de proyecto. Éste, si bien es cierto que no puede imponerse haciendo caso omiso de los obstáculos que encuentra, y en esa medida debe dar margen a la negociación, no puede plantearse siquiera si no existe disposición a asumir compromisos reales de largo plazo.

Entre la mayoría de los integrantes de la clase política y burocrática mexicana, el estilo empírico o pragmático es una realidad que dificulta

¹⁰ Manuel Camacho, “El poder: Estado o ‘feudos’ políticos”, en Centro de Estudios Internacionales, *La vida política en México: 1970-1973*, México, El Colegio de México, 1974, pp. 80 y ss.

el funcionamiento fluido de la administración con base en planes. Si a eso se agrega que los ejercicios de planeación que concretamente se han efectuado en México han sido muchas veces insuficientes, descoordinados y técnicamente deficientes, podemos tener una idea de los orígenes y dimensiones de los problemas que ha enfrentado lo que su implantador, José López Portillo, consideraba el secreto de la reforma administrativa.

Por lo que hace a la programación presupuestaria, sufrió una falla de origen: al ubicarse esta tarea en la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1977, prácticamente se trasplantó una parte de la antigua 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 vicios y problemas centralizadores que en Hacienda hacían difícil la aplicación del presupuesto por programas, y que se plasman en las tendencias burocratizadoras que persisten en el manejo del presupuesto, a pesar de las tres reformas que hasta la fecha ha sufrido la SPP. Esos resabios incluyen la continuación de prácticas ajenas a la noción misma de presupuesto por programas, como la de considerar el gasto ejercido en el pasado como dato básico para la determinación de un presupuesto, o la de "inflar" los anteproyectos de presupuesto que el sistema vigente propicia entre las dependencias y entidades con manejo de fondos presupuestales, así como los ajustes generalizados de recursos en lugar de ajustes selectivos por programas. Estos programas, debe señalarse, han sido catalizados por las dificultades que atraviesan las finanzas públicas desde 1982. En cuanto a la función de evaluación, 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 se ha resuelto cabalmente, y la escasez de recursos ha impedido fijarles niveles mínimos aceptables a esos resultados. En resumen, puede decirse que las tres nuevas funciones que la administración pública realiza a partir de la reforma administrativa de 1976-1977, y en las cuales el papel central corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, no han alcanzado su desarrollo pleno. En el sexenio de su implantación, hubo varios planes sectoriales descoordinados y un plan global tardío; en el presente periodo de gobierno, se ha contado con un plan nacional desde el comienzo de la administración, pero la crisis ha hecho difícil su aplicación. La programación se ha asentado como técnica administrativa, pero persisten prácticas contrarias a ella. Desde el principio de la década se elaboran documentos específicamente evaluatorios, pero sus contenidos, si bien no han dejado de mejorar, están aún lejos de cumplir sus propósitos.

La historia de las transformaciones que han sufrido las estructuras administrativas encargadas de la función presupuestaria, desde la época de la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda hasta la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ha estado dominada por las cuestiones del desarrollo y administrativa y por las soluciones que se ha intentado dar a los problemas comprendidos en ellas. Hacia el final de la década de los años ochenta los esfuerzos realizados en el plano de lo que se ha dado en llamar el cambio estructural permiten inferir la intención estatal de establecer un nuevo modelo de desarrollo, en el cual el papel del sector público adquiere perfiles que aspiran a ser más definidos. La reducción en su tamaño, la búsqueda de mayor eficiencia en su desempeño, la revisión de sus áreas de acción y la reafirmación de su función rectora en el proceso de desarrollo, son los rasgos más generales de este perfil. Este solo hecho basta para suponer que las modalidades del manejo y orientación de la política de gasto, en presencia de un retraso histórico en la atención de las carencias del país, serán puestas en la mesa de discusión en el próximo proceso electoral. Con este rumbo aún incierto en la cuestión del desarrollo, se configura una parte de las condiciones que moldearán el futuro de la administración presupuestaria mexicana. La otra parte dependerá del programa de acción del gobierno que entrará en funciones en 1988. Los problemas técnicos y políticos del sistema vigente tendrán que ser sometidos a revisión, y las propuestas que resulten de este examen no serán siempre producto de un análisis desinteresado. Con estos puntos pendientes en las cuestiones del desarrollo y administrativa, el panorama de la administración del gasto en México muestra las vías por las que transitarán los cambios en las estructuras que controlan los egresos públicos.