

# LA REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO

MARÍA DEL CARMEN PARDO

LA REFORMA administrativa es la revisión de los componentes del aparato administrativo con el objeto de volverlo más funcional para el desarrollo del país. Existe una desproporción entre las demandas sociales y los recursos estatales. El Estado contemporáneo tiene dificultades para establecer un equilibrio entre la sobrecarga de demandas (provenientes de partidos, grupos de presión, medios de comunicación, etc.) y sus limitados recursos. Lo que parece decidir al gobierno a realizar la reforma administrativa no es tanto la crisis económica —que se vuelve política y obliga al Estado a desempeñar un papel conciliador de intereses— como el agotamiento del aparato estatal. En un círculo vicioso, el Estado efectúa reformas para contrarrestar su agotamiento, pero al ampliar sus funciones por encima de su capacidad se debilita más.

La fórmula de los Estados contemporáneos para evitar las crisis económicas y el conflicto social, es la racionalidad técnica y administrativa. Empero, esta opción puede acarrear problemas si dicha racionalidad actúa en el vacío por carecer de una orientación política bien definida. Es una racionalidad limitada, pues no puede haber consenso en el sistema político y administrativo debido a la presencia de intereses divergentes. Además, aunque la planificación sea “democrática”, la capacidad del Estado para manejar información, lograr acuerdos, tomar y poner en práctica decisiones, siempre quedará por debajo de las expectativas y demandas de la sociedad.

En México, la creciente complejidad de los procesos productivos y del intercambio capitalista ha conducido a un mayor intervencionismo del Estado, cuyas funciones se han ampliado y su estructura se ha diferenciado a raíz de cambios políticos y administrativos. Por otra parte, el sistema requiere nuevas bases de sustentación, ya que el viejo “discurso revolucionario” legitimador presenta síntomas de agotamiento. Se ha tenido que aumentar los subsidios y compensaciones materiales a los grupos que apoyan y legitiman al sistema para que no se transformen en opositores. Por estas razones, hace falta una planeación global que mejore la calidad de la administración pública de manera que pueda enfrentar complejos problemas.

La capacidad administrativa y política de los funcionarios públicos mexicanos podría tener limitaciones derivadas de nuestro débil desarrollo económico. Hay problemas de bajo rendimiento personal (originado en el clientelismo político, la protección sindical, etc.), duplicación de puestos y nepotismo, que

a su vez generan corrupción. Un remedio posible, pero que conlleva dificultades políticas, es que el Estado impulse la participación de cuadros especializados en la administración pública, quienes tal vez desempeñarían su trabajo con base en cálculos racionales y sin dar importancia al costo social de sus decisiones. Esto nos remite a la polémica sobre si es conveniente que los tecnócratas desplacen a la clase política tradicional. Un cálculo perfecto de los recursos, medios y fines para adoptar medidas eficaces, supone contar con un acervo de datos muy amplio, como no lo tiene México todavía. Además, en nuestro país se observa una desproporción entre las normas jurídicas y la práctica: existen leyes que no se cumplen en su totalidad y hay también importantes vacíos jurídicos. Ambas circunstancias obstaculizan la toma de decisiones racionales. Cabe añadir que los funcionarios públicos no tienen un peso político propio que los sitúe por encima del gobierno, del partido dominante, de los sindicatos o de los grupos empresariales. En el "mercado político", los administradores defienden posiciones que no son autónomas y ninguna es hegemónica.<sup>1</sup>

Para entender y evaluar el programa de reforma administrativa del gobierno de José López Portillo es necesario compararlo con proyectos similares de gobiernos anteriores y explorar la intención oculta del programa: evitar situaciones de crisis. Este objetivo explica la prioridad otorgada a la reforma administrativa y la cantidad de recursos económicos y humanos invertidos en ella.

#### LOS INTENTOS DE REFORMA EN LOS AÑOS SESENTA

La reforma administrativa de López Portillo no partió de cero. Desde 1965, al crearse la Comisión de Administración Pública (CAP), se inició un trabajo de investigación para encontrar las fallas del aparato administrativo y proponer soluciones. En 1967, la CAP elaboró un informe cuya importancia aumentó con el paso del tiempo, pues muchas de las preocupaciones que reflejaba seguían en pie diez años después de su aparición al haberse agravado los problemas señalados. La CAP subrayó que la administración pública era un elemento fundamental para promover el desarrollo económico y social de México: la mayor parte de las entidades del sector público fueron creadas con miras a fortalecer la infraestructura o fomentar las actividades básicas para el progreso del país. Sin embargo, la organización administrativa no podía desempeñar satisfactoriamente la tarea de programar diversas actividades dentro de un plan integral. Los presupuestos quedaban al margen de la planeación y sólo servían para controlar la contabilidad gubernamental; la CAP sugirió convertirlos en instrumentos de planeación económica, de modo que fuesen la expresión financiera de los programas del sector público. El informe de 1967 expuso los graves desajustes del sector paraestatal, originados en su rápido crecimiento. Otro problema era la falta de elementos que permitieran evaluar la eficiencia

<sup>1</sup> Para un análisis detallado, véase el trabajo de Luis Aguilar Villanueva, *Política y racionalidad administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

de las entidades paraestatales, limitación nociva para el desarrollo económico. Frente a la gran importancia del sector paraestatal, que creció mucho sobre todo en los años sesenta, la CAP recomendó con insistencia que se buscara mecanismos para conocer la magnitud exacta de dicho sector, racionalizar su funcionamiento y coordinar sus actividades con las del sector central, todo ello en el marco de un plan único de gobierno. A la luz de estos fines, la CAP propuso agrupar a las entidades por sectores, lo que haría posible la planeación integral del desarrollo.

Tres dependencias tenían funciones de control. De acuerdo con la ley, a la Secretaría de la Presidencia le correspondían las tareas de planeación, coordinación y vigilancia; a la de Hacienda y Crédito Público, las de elaboración del presupuesto y manejo del crédito público; y a la de Patrimonio Nacional, la de aplicar controles específicos al sector paraestatal. Varios instrumentos jurídicos fijaban estas atribuciones, por ejemplo, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, y posteriormente la Ley para el Control del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, cuya última versión data de 1970. La dificultad para el funcionamiento armónico de este esquema de triple participación en tareas que son parte de un mismo proceso, radicaba en la desarticulación y en la falta de criterios uniformes entre quienes las realizaban. La consecuencia era un grave desorden.

Los esfuerzos de reforma en esta primera etapa resultaron limitados. No se logró sentar las bases de una administración pública que apoyara el desarrollo del país. Tampoco se pudo establecer un mecanismo que vinculara la administración central con la paraestatal, por lo que funcionaron como estructuras ajenas una a la otra. La legislación diseñada para el sector paraestatal no reflejó intenciones de reordenamiento en función de las prioridades nacionales, y mucho menos se logró imponer criterios programáticos a la administración pública.

#### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO DE ECHEVERRÍA

En el sexenio de Luis Echeverría se decidió poner en práctica varias recomendaciones de la CAP. Diez acuerdos presidenciales sirvieron de base a los programas que integraron el Plan Global de Reforma 1971-1976. Se creó varios organismos para estudiar el Plan y aplicar sus disposiciones. En las dependencias públicas, surgieron las Comisiones Internas de Administración, las Unidades de Organización y Métodos, Programación, Orientación, Información y Quejas, etc. La incorporación de estos órganos, por acuerdo presidencial, en todo el sector público, se justificaba porque las unidades de análisis en funcionamiento (impulsadas desde 1965) no siempre orientaban con eficacia a los jefes de cada dependencia. Estas unidades, que en el pasado habían desempeñado tareas de poca importancia por falta de apoyo e incapacidad de acceso a las autoridades superiores, deberían volverse parte de una vigorosa política de reforma administrativa. Se destacó la necesidad de que las dependencias

y entidades considerasen importantes y adoptaran las recomendaciones de las unidades de análisis. Esto se lograría únicamente con el apoyo político de quienes tomaban las decisiones. Si las tareas de reforma no se integraban a las actividades normales de las dependencias, quedarían muy relegadas. En este período se dio impulso a los Comités Técnicos Consultivos, dedicados a estudiar problemas específicos y a proponer soluciones. La Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia fue creada expresamente para coordinar los Comités, cuyas deliberaciones colegiadas a menudo les permitieron lograr un consenso reflejado en las conclusiones de sus estudios, que sólo tenían carácter de recomendaciones pero se traducían a veces en medidas concretas. Sin embargo, en algunos casos los Comités no lograron superar desavenencias internas sobre detalles.

Entre las reformas que emprendió el gobierno de Echeverría destacan las relativas al personal de la administración, que tiene suma importancia en cualquier proyecto de reforma y modernización, pues son los empleados públicos quienes ponen en práctica las nuevas medidas. Resulta complejo el sistema de incorporación, desarrollo, capacitación y remuneración de estos empleados. Hacía falta reestructurar los sistemas de administración del personal público para reorganizarlo —sin sacrificar las reivindicaciones legítimas de sus sindicatos— a fin de que pudiese colaborar en las tareas modernizadoras. Se insistió, igualmente, en la necesidad de planear la actividad pública y de inscribirla en un programa coherente, pero salvo en el caso de la Comisión de Inversiones (creada en 1954),<sup>2</sup> los esfuerzos de planeación quedaron en el campo de las buenas intenciones debido a que sus objetivos eran poco precisos, demasiado ambiciosos o incongruentes. Un último propósito fue racionalizar los gastos e inversiones mediante la coordinación de los programas del sector público. Se pretendía establecer mecanismos capaces de canalizar el gasto, de modo que el gobierno dispusiera de un excedente cada vez mayor para financiar sus inversiones sin recurrir a préstamos. Esto no se logró, sino que aumentaron el gasto y la deuda pública.<sup>3</sup>

Paradójicamente, el rasgo distintivo de los esfuerzos de racionalización en el gobierno de Echeverría fue la creación de numerosos organismos,<sup>4</sup> comisiones y, sobre todo, fideicomisos, que al tener personalidad y patrimonio propios rebasaron los límites establecidos por la administración central para la asignación de recursos, y escaparon a todos los controles. El resultado fue una ampliación desordenada del aparato administrativo, mientras que disminuían las posibilidades de introducir criterios racionales que obligaran a las entidades públicas a frenar su carrera de despido, ineficiencia y corrupción.

<sup>2</sup> Las funciones de esta Comisión pasaron a la Secretaría de la Presidencia, creada en 1958.

<sup>3</sup> En el período 1970-1976, el gasto aumentó de 32 575 a 158 671 millones de pesos. Véanse *Estadísticas de la oficina de cuentas de producción. 1960-1976*, México, Subdirección de Investigación Económica y Bancaria, México, 1977, y Rosario Green, *Estado y banca transnacional en México*, México, Nueva Imagen, 1981, p. 29.

<sup>4</sup> De 1958 a 1970 las entidades del sector paraestatal aumentaron de 250 a 600, aproximadamente. En 1970 eran ya 900.

## LA VOLUNTAD REFORMISTA DE LÓPEZ PORTILLO

Al iniciarse el sexenio de López Portillo, la reforma administrativa era una de las principales "cartas políticas" del gobierno: su éxito o su fracaso reflejaría el del gobierno. Desde su discurso de toma de posesión, el 1º de diciembre de 1976, López Portillo anunció medidas para reorganizar la administración pública en respuesta a la crisis del país. Había que aprovechar al máximo los recursos, reducir el gasto, evitar dispendios y combatir la corrupción. El presidente declaró:

Para instrumentar las políticas que hemos expuesto, requerimos reorganizar la administración para organizar al país. Aprovecharemos al máximo lo útil y garantizaremos que nadie resultará afectado ni en sus intereses ni en sus derechos como empleado público o como usuario de servicios. Algunas de las medidas que habremos de adoptar serán de aplicación inmediata, valiéndonos de la oportunidad de renovación que cada seis años se nos presenta. Otras se instrumentarán a lo largo del mandato que habré de presidir. Los fines que persigue la reforma administrativa para el desarrollo que habremos de emprender son: eficiencia y honestidad.<sup>5</sup>

Con el objeto de realizar esta reforma, el presidente expidió disposiciones jurídicas que reordenaron las funciones de la administración central, delinearon una organización sectorial y propusieron adoptar —para fines de planeación— una nueva estructura de gasto y financiamiento, y nuevos procedimientos para evaluar y vigilar su aplicación. Se propuso también un mecanismo regulador de la deuda pública. El nuevo marco jurídico sentó las bases de una estructura sectorial como la que otros gobiernos habían tratado de imponer en el pasado, y reordenó las funciones de las dependencias centrales para coordinar su actividad con la de las entidades paraestatales afines. La Ley del Gasto Público abarcó los presupuestos de orientación programática, lo que amplió el ámbito de la Ley de Egresos. La Nueva Ley Orgánica incluyó disposiciones reguladoras tanto de las secretarías y departamentos de Estado como de las entidades paraestatales, y creó mecanismos para que las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios se coordinaran con las demás dependencias del Ejecutivo.

La recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto quedó a cargo de la programación, la presupuestación y el control del gasto público. Responsabilizar a un órgano de las tres fases de un proceso, permitiría superar el famoso "triángulo de la eficiencia"<sup>6</sup> tan poco eficiente en la práctica. La nueva Ley de Presupuesto, que derogó la vigente desde 1935, regularía el gasto público federal, que incluye el gasto corriente, la inversión física, la inversión financiera y el pago de la deuda. El ordenamiento abarcó a las dependencias del Ejecutivo Federal, del Legislativo y del Judicial así como a las entida-

<sup>5</sup> Discurso de toma de posesión de José López Portillo, *Excelsior*, 1 de diciembre de 1976.

<sup>6</sup> A partir de 1958, al crearse la Secretaría de la Presidencia, el "triángulo de la eficiencia" designó la participación de esta Secretaría junto con la de Hacienda y la de Patrimonio Nacional en la programación, la presupuestación y el control de la actividad pública.

des del sector paraestatal. Estas últimas deberían recibir orientación y sujetarse a la coordinación —en materias de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto— de los departamentos administrativos y secretarías de Estado que fueran cabeza de sector. El mecanismo regulador de la deuda pública, diseñado para apoyar el desarrollo económico, quedó a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según la Ley General de Deuda Pública.

Varios acuerdos presidenciales y nuevos reglamentos internos en las dependencias de la administración central, tenían por objeto facilitar la reforma administrativa. Para efectuarla, el presidente contaba con su propia experiencia profesional y con la ayuda de algunos colaboradores que compartían con él la idea de reorganizar la administración pública a tono con el desarrollo del país. El programa de reforma tenía pues el máximo apoyo político —garantía de éxito— que López Portillo demostró desde el inicio de su mandato al crear, mediante un acuerdo, la Coordinación General de Estudios Administrativos. Este organismo, directamente dependiente del Ejecutivo, surgió para evaluar las actividades de la administración pública y promover los cambios necesarios. Además del respaldo político, la Coordinación tuvo por director a un especialista con gran experiencia en la materia, factor que también auguraba éxito a la reforma. Muchos miembros del gobierno de López Portillo habían participado ya en proyectos de ese tipo. Samuel I. del Villar, en un artículo publicado en 1980, atribuyó la “primacía política” de la reforma al hecho de que sus promotores formaron parte de la CAP entre 1965 y 1970. José López Portillo fue director jurídico consultivo de la CAP, después subsecretario y presidente de la misma; también pertenecieron a la CAP Emilio Mújica, Julio Rodolfo Moctezuma, Carlos Tello y Fernando Solana, todos ellos secretarios de Estado en el sexenio de López Portillo; Carlos Vargas Galindo fue secretario de la CAP y asesor jurídico de la presidencia en el sexenio anterior; Alejandro Carrillo Castro, secretario técnico de la CAP y coordinador general de la sección de estudios administrativos de la presidencia; Miguel Duhalt Krauss, asesor de la CAP y oficial mayor de las secretarías de Comercio y de Educación Pública en el gobierno de Echeverría.<sup>7</sup>

Existían voluntad política y acuerdo sobre la necesidad de las reformas, que debían integrarse en un programa para traducirse en medidas congruentes con la intención del Ejecutivo. En la primera reunión del gabinete, celebrada el 28 de enero de 1977 y dedicada a la reforma administrativa, el presidente señaló:

Quisiera, señores miembros del gabinete, que tuvieran tan cerca a sus técnicos como el presidente de la República tiene a los suyos para impulsar la reforma administrativa. En la medida en que ustedes tengan cerca a sus reformistas, podrán reformar; si los alejan, sus intentos corren el riesgo de convertirse en curiosidades de análisis técnicos; no tendrán fuerza y el propósito fracasará. Yo les suplico a

<sup>7</sup> Samuel I. del Villar, “La reforma administrativa, vieja carta de López Portillo”, *Proceso*, 1977, núm. 12.

ustedes que les den todo su apoyo. La proporción, el sentido y la conveniencia, serán responsabilidad de ustedes. Pero el apoyo, el análisis, la especialización, la conexión y la coordinación, facilitarán sus decisiones.<sup>8</sup>

Otro elemento propicio al cambio era el vigor del nuevo gobierno, que le permitía emprender las tareas reformistas como un trabajo de equipo cohesionado por la figura presidencial. Los principios rectores de la reforma administrativa, en palabras del presidente, eran la eficiencia y la honestidad, ambas fundamentales para el desarrollo nacional. Al programa de reforma le fijaron cinco grandes objetivos: reorganizar el gobierno para organizar el país; adoptar la programación como instrumento básico de gobierno; establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que sin vulnerar los derechos de los empleados los indujera a desempeñar sus funciones con honestidad y eficiencia; fortalecer el sistema político y el federalismo; y mejorar la administración de la justicia para fortalecer las instituciones que consagra la Constitución. Varios programas económicos y políticos coadyuvarían a realizar tan ambiciosos objetivos.

#### LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

En el ámbito económico, frente a la escasez de recursos, el Estado procuró programar su actividad a manera de establecer prioridades y un ritmo adecuado de gasto. Representó un cambio radical la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que según López Portillo habría de ser, junto con la de Hacienda, el “eje de la reforma administrativa”, y que asumió todas las funciones relacionadas con la planeación. De la desaparecida Secretaría de la Presidencia, absorbió las tareas de programación; de la también disuelta Secretaría de Industria y Comercio, las de información y estadística, que consisten en recabar y ordenar datos para elaborar programas económicos y la cuenta pública. La Secretaría de Programación y Presupuesto heredó, de la Secretaría de Patrimonio Nacional, el registro y control de las entidades paraestatales; de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le fueron transferidos la elaboración y el manejo del presupuesto de egresos, que debería vincularse con los objetivos prioritarios del país. La Secretaría de Programación y Presupuesto también evaluaría los resultados de los programas gubernamentales.

La sustitución del “triángulo” por una sola dependencia que tomó a su cargo actividades antes dispersas, fue la más radical de las medidas transformadoras. Se pensaba que la Secretaría de la Presidencia fracasó en sus propósitos de programar las actividades del sector público y elaborar planes integrales de desarrollo económico y social, por no disponer del presupuesto para financiar los programas. El nuevo esquema ponía fin a la “trampa administrativa” de diseñar el presupuesto exclusivamente en función de los ingresos, sin tomar

<sup>8</sup>*Boletín de Estudios Administrativos*, México, Presidencia de la República, 1977, núm. 8, p.

en cuenta los objetivos de la programación gubernamental. Todos los planes elaborados en los tres primeros años del gobierno se concentraron en la Secretaría de Programación y Presupuesto, que en abril de 1980 dio a conocer el Plan Global de Desarrollo, cuyos objetivos orientaron su actividad a partir de entonces. Con miras a realizar algunas de las propuestas de reforma, se introdujo presupuestos con orientación programática en todas las dependencias y entidades públicas, las cuales no presentaron resistencia porque la transferencia de recursos quedó condicionada a la adopción de dichos presupuestos.

El nuevo esquema falló, sin embargo, en lo que se refiere a la evaluación de proyectos. A pesar de que se había encomendado a la Secretaría de Programación y Presupuesto evaluar los resultados de los planes nacionales y regionales de desarrollo (además de diseñarlos y de programar su financiamiento), López Portillo mismo creó, mediante un acuerdo publicado en octubre de 1977, una Coordinación de Evaluación que dependería de la presidencia, encargada de supervisar los programas del gobierno federal. Según Francisco Ruiz Massieu, desde el punto de vista jurídico es indebido que un acto del Ejecutivo reasigne una función consignada por la ley. La distribución de competencias entre secretarías y departamentos de Estado corresponde al Congreso y de acuerdo con la Constitución puede modificarse únicamente por un acto legislativo.<sup>9</sup> Una medida política restó fuerza a la Secretaría de Programación y Presupuesto, al crear una instancia superior dependiente del Ejecutivo, útil en realidad para convalidar más que para evaluar las decisiones presidenciales. Al duplicarse una función tan necesaria para los nuevos mecanismos administrativos, perdió su eficacia.

Cuando surgió la Secretaría de Programación y Presupuesto se temió que sus atribuciones tan amplias y complejas la convirtieran en una "supersecretaría" por encima de todas las demás, que por tener tantas facultades perdiera funcionalidad y eficiencia. El gobierno de López Portillo decidió correr el riesgo e incluso asignó más tareas a esta Secretaría en el último año del sexenio, entre otras la de ser fideicomitente único del gobierno federal, función tradicionalmente desempeñada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## LA SECTORIZACIÓN

En la esfera económica, la sectorización representó el principal esfuerzo de reforma. La nueva legislación asignó responsabilidad sectorial a las dependencias del Ejecutivo, que se encargarían de planear y llevar adelante las políticas gubernamentales. También coordinarían los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos de los sectores a su cargo. Ordenar la compleja administración paraestatal en grupos sectoriales permitiría una mejor coordinación y un control más estricto sobre las entidades, que así apoyarían más eficazmente las políticas a cargo de las dependencias cen-

<sup>9</sup> José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano, *Nueva administración pública federal*, México, Tecnos, 1978, p. 123.



trales. Otro objetivo era imprimir coherencia a los planes sectoriales, y también hacerlos congruentes con el Plan Global de Desarrollo.

Las secretarías de Programación y de Hacienda fijarían normas y políticas que regulasen el funcionamiento de las entidades de acuerdo con su ubicación sectorial, su papel en la economía, su patrimonio y su rentabilidad social y financiera; asimismo, vigilarían los planes, políticas y objetivos de las dependencias, y les darían apoyo para desempeñar sus tareas de coordinación. Se creó una comisión de gasto y financiamiento, encargada de proporcionar a las secretarías de Programación y Hacienda toda la información que requiriesen, pero debido a las dificultades para asimilar los principios de la sectorización, hubo que posponer las actividades de la comisión hasta que se consolidara la organización sectorial. Agrupar a las entidades paraestatales bajo la coordinación de una secretaría o departamento que armonizara sus operaciones, daría coherencia y unidad a la administración pública federal.

La nueva organización sectorial requirió una reasignación de funciones entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos cabeza de sector, a fin de evitar conflictos y duplicación de funciones. Existían, por ejemplo, dos secretarías encargadas del fomento a la industria: la de Patrimonio Nacional (que apoyaba a la industria paraestatal) y la de Industria y Comercio (más ligada a la privada, aunque promovía la industria en general). Esta dualidad se corrigió con la nueva Ley Orgánica, que transfirió todas las funciones de promoción a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. El fomento de las actividades agropecuarias y forestales correspondía a la Secretaría de Recursos Hidráulicos y a la de Agricultura y Ganadería. La segunda era responsable de elaborar el plan agrícola nacional, pero su acción se limitaba de hecho a las tierras de temporal, mientras que la Secretaría de Recursos Hidráulicos intervenía en las tierras de riego, que son las de mayor rendimiento. Así, la dependencia encargada del plan sólo tenía injerencia directa en la parte menos productiva del sector agrícola. Esta deficiencia se corrigió formalmente con la creación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. El organismo responsable del fomento pesquero, elevado al rango de Departamento de Pesca (y posteriormente convertido en secretaría), acumuló funciones hasta entonces dispersas en la antigua Secretaría de Industria y Comercio, la de Recursos Hidráulicos y la de Reforma Agraria, así como en algunos fideicomisos que desaparecieron. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tomó a su cargo los asuntos relativos al transporte marítimo. La nueva Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas asumió el pleno control de los servicios de agua potable y alcantarillado, antes en manos de las secretarías de Salubridad y Asistencia, Recursos Hidráulicos y Patrimonio Nacional, y le encomendaron funciones en materia de asentamientos humanos, que habían correspondido a la Secretaría de la Presidencia. El gobierno de López Portillo, luego de asignar prioridad a la comercialización de los productos de consumo popular, creó la Secretaría de Comercio para concentrar en ella atribuciones hasta entonces repartidas entre las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Industria y Comercio, y Patrimonio Nacional. La Secretaría de Gobernación abarcó todas las tareas relacionadas con los medios

de comunicación, y la de Trabajo y Previsión Social, las relativas al registro de cooperativas.

La idea subyacente al esfuerzo de sectorización era depurar el sector paraestatal para evitar la duplicación y la dispersión de actividades, que elevaban los costos inútilmente. En una reunión del gabinete en julio de 1977, el presidente, al mencionar las entidades paraestatales agrupadas en sectores, dijo a los secretarios y jefes de departamento:

Vamos sin ningún prejuicio a analizar las que correspondan a nuestro sector, a cada uno de nuestros sectores, y con todo rigor pensemos en eliminar las que ya no sirvan, incorporar unas a otras para hacerlas más congruentes y eficientes, y de esta manera ir orientando más lógicamente el funcionamiento de los sectores de los que nos responsabilizamos. El trámite está resuelto.

Para conseguirlo, de acuerdo con la ley, se otorgó a la Secretaría de Programación y Presupuesto la facultad de someter a la consideración del Ejecutivo las propuestas —previamente analizadas por los coordinadores de sector— de fusión, liquidación, disolución o fortalecimiento de las entidades paraestatales. Asimismo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público facultaba a esta Secretaría para limitar la creación de nuevas entidades. Se pensó en establecer, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Patrimonio Nacional, mecanismos generales para vigilar y controlar entidades paraestatales con actividades, funciones y objetivos muy variados. El nuevo modelo descentralizado o sectorial permitiría que las tareas de planeación, coordinación y evaluación quedaran a cargo del departamento o secretaría más adecuado. Fue útil abandonar el presupuesto tradicional y diseñar uno desagregado por programas que señalaban objetivos y metas, y asignaban la responsabilidad de su ejecución. Esto era parte del esfuerzo de programación global en asuntos tan importantes como adquisiciones, crédito, importaciones, contratos y obras; facilitaría el establecimiento de controles por objetivos y metas, es decir, de controles diferenciados y casuísticos, adecuados al tamaño y a la complejidad de cada sector.

La sectorización de las entidades paraestatales debería ampliar su responsabilidad, no su poder. La formalizó un acuerdo publicado el 17 de enero de 1977, cuya versión original tuvo cuatro modificaciones. Al principio, se delimitó dieciocho sectores, formados por los departamentos y secretarías con sus conjuntos de entidades paraestatales. Posteriormente, los dieciocho sectores se transformaron en doce que correspondían a otras tantas actividades económicas y sociales: administración y defensa, política económica, producción agropecuaria y forestal, pesca, fomento industrial, comercio, comunicaciones y transportes, asentamientos humanos, trabajo, educación, salubridad y seguridad social, turismo.<sup>10</sup> Al sector coordinado por la Secretaría de Hacienda le

<sup>10</sup> El sector "administración y defensa" lo integraron las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, y el Departamento del Distrito Federal; el de "política económica", las secretarías de Programación y Presupuesto, y Hacienda y Crédito Público; el sector "agropecuario y forestal", las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y Reforma Agraria.

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL  
(FEBRERO DE 1980)

Dependencias	Total	Empresas de participación estatal			Empresas de participación estatal minoritaria
		Organismos descentralizados	mayoritaria	Fideicomisos	
TOTAL	903	127	518	195	63
Secretaría de Gobernación	27	3	20	4	—
Secretaría de Relaciones Exteriores	1	—	—	1	—
Secretaría de la Defensa Nacional	2	1	—	1	—
Secretaría de Marina	—	—	—	—	—
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	146	5	79	59	3
Secretaría de Programación y Presupuesto	16	5	9	2	—
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial	289	11	223	11	44
Secretaría de Comercio	37	8	26	3	—
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	90	11	51	23	5
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	64	4	46	7	7
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	99	41	9	49	—
Secretaría de Educación Pública	45	16	13	16	—
Secretaría de Salubridad y Asistencia	13	13	—	0	—
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	7	3	—	4	—
Secretaría de la Reforma Agraria	6	1	1	4	—
Secretaría de Turismo	30	—	17	10	3
Departamento de Pesca	24	—	22	1	1
Departamento del Distrito Federal	7	5	2	—	—

asignaron las instituciones nacionales de crédito, la banca mixta, las instituciones de seguros y fianzas y los fideicomisos financieros. Se agrupó los consorcios y grupos de empresas en unidades mayores. Las entidades paraestatales que tenían relación con más de una dependencia central, fueron atribuidas a una u otra “en función del peso relativo de sus objetivos con las políticas prioritarias y gubernamentales”.

Esta breve descripción de los cambios administrativos no podría reflejar los problemas que provocaron. Seis años no fueron suficientes para asimilar las transformaciones políticas en las secretarías. Cada una debía adecuar una vieja estructura a sus nuevas competencias, manejar “nuevo” personal (a menudo proveniente de otras áreas de trabajo), y coordinar su actividad reguladora con la de las entidades paraestatales. Al evaluar los resultados de la reestructuración, Ruiz Massieu advierte que además de los efectos normales del cambio de gobierno, México padeció desconcierto e inmovilidad originados en las transformaciones de la administración. “El traslado de funciones y recursos, así como la sustitución masiva de funcionarios, propició el cambio de políticas y criterios y la aparición de zonas de indefinición”.<sup>11</sup> Estas zonas tuvieron un alto costo en términos de eficiencia. No hay elementos empíricos

<sup>11</sup> J. R. Ruiz Massieu, *op. cit.*, p. 112.

para evaluar las reformas, muchas de las cuales ya no están vigentes. Sin embargo, es claro que en materia presupuestal, por ejemplo, las medidas reformistas generaron una fuerte resistencia. Pronto surgieron discrepancias entre las secretarías encargadas de los ingresos (Hacienda) y los egresos (Programación) sobre cómo aplicar las disposiciones del Fondo Monetario Internacional en los sectores económico y financiero del gobierno. Este desacuerdo fue la causa de que los titulares de ambas dependencias renunciaran muy pronto a sus respectivos puestos.

Habrían sido necesarios mecanismos de coordinación entre las secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial y de Comercio, responsables de áreas vinculadas entre sí. Habría hecho falta, asimismo,

un esfuerzo permanente de coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Comercio, en lo referente a estímulos fiscales al comercio exterior que fueran el resorte básico de la Secretaría de Comercio. Sobre esto, llamaba la atención que la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, que se encarga de proteger y fomentar el desarrollo industrial del país, no fuera competente en la determinación de los estímulos fiscales dirigidos a esos fines.<sup>12</sup>

Las dificultades de la sectorización pusieron en evidencia que las entidades agrupadas por sector no constituían un universo homogéneo, sino que había disparidades estructurales imposibles de superar. A guisa de ejemplo, el sector de fomento industrial, constituido por 245 entidades, englobaba empresas tan disímiles como Petróleos Mexicanos y Bicicletas Cóndor. Por otra parte, a pesar de los intentos de reforma, los organismos descentralizados y algunos fideicomisos siempre pudieron coordinarse más fácilmente con la administración central —gracias a sus relaciones directas— que con las empresas de participación estatal. Subsistió el problema —vigente hasta la fecha— de los fideicomisos, que aunque no son formalmente unidades paraestatales, en la práctica manejan programas importantes, transfieren recursos a las paraestatales, e incluso llevan a cabo actividades que deberían realizar los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Se podría evitar estos abusos reintegrando los recursos comprometidos en fideicomisos a los presupuestos de los sectores, siempre que sea conveniente; haría falta, asimismo, un control más estrecho sobre los recursos otorgados por la vía fiduciaria a las paraestatales, y también se podría convertir algunos fideicomisos en organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

El proceso de reformas nunca dejó en claro si la coordinación de los grupos de empresas debería limitarse a las matrices o extenderse a las filiales. No se logró establecer criterios de funcionamiento ni controles diferenciados para las empresas de participación estatal mayoritaria y las de participación minoritaria, para las entidades con fines de interés social y aquéllas con objetivos exclusivamente económicos. El programa de reforma administrativa era sólo un primer paso para agrupar a las entidades paraestatales —los coordinadores de sector precisarían los mecanismos particulares— pero aun este paso fue difícil

<sup>12</sup> *Loc. cit.*

darlo. Los promotores de la reforma no consiguieron que las viejas estructuras se plegaran a las nuevas disposiciones; no tuvieron capacidad de persuasión ante la resistencia de quienes se aferraban al poder y rechazaban cualquier cambio que amenazara su posición. Así, las normas escritas no pudieron aplicarse debido a limitaciones de dos tipos, estructurales y políticas. Un periodo de seis años no podía bastar para poner en práctica un programa de reforma tan ambicioso.

#### LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA VIDA POLÍTICA

Las medidas de reforma administrativa tuvieron repercusiones políticas. Cabe destacar las modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que ampliaron las facultades de este organismo para llevar a cabo una revisión más minuciosa del gasto público federal, que incluiría verificar la exactitud y justificación de los cobros y pagos, los cuales deberían corresponder a los precios y tarifas autorizados. Además, se modificó los plazos para que el presidente de la República y la Contaduría misma presentaran cuentas. La Ley Orgánica también consignó que los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos deberían informar al Congreso de la Unión sobre sus ramos, y comparecer ante las Cámaras, cuando se lo pidieran, para exponer su opinión respecto a temas de su competencia que fueran objeto de un proyecto de ley o de un estudio. Esta última obligación se hizo extensiva a los responsables de los organismos descentralizados y de las empresas con participación estatal mayoritaria.

A pesar de que la reforma no tuvo como objetivo principal coadyuvar a un equilibrio entre los poderes de la Unión o entre la Federación y los estados, sí fortaleció al Legislativo en todo lo que concierne al manejo de la cuenta pública, y en la medida que sometió las acciones del Ejecutivo al control de otras instancias, contribuyó a la legitimidad del gobierno. La reforma administrativa favoreció de otra manera el equilibrio del poder, al vigorizar el federalismo. Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, creados durante el sexenio de Echeverría, fueron reforzados para permitirles intervenir en la planeación de la actividad pública de los estados, función que desempeñarían con la asistencia técnica de representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Asimismo, desde principios de 1977, el gobierno federal celebró con los gobiernos de los estados Convenios Únicos de Coordinación, como lo estipulaba la Ley Orgánica, que tenían un doble propósito: desplazar recursos federales a las autoridades locales y asegurar la participación de las mismas en la toma de decisiones federales que les interesaran. Estos mecanismos han coadyuvado a la descentralización de procedimientos fundamentales para el desarrollo nacional. Los municipios no se han fortalecido, pero la reforma sí destacó la necesidad de vigorizar las instancias locales de gobierno como parte del esfuerzo de democratización nacional.

La Ley Orgánica señaló la desconcentración administrativa como una de las formas de delegar autoridad y facilitar la toma de decisiones en todo el país.

La Secretaría de Educación Pública, por ejemplo, encomendó las decisiones y trámites administrativos a treinta y una delegaciones generales establecidas en marzo de 1978, y sus órganos centrales quedaron como la instancia rectora de la educación nacional. Esta nueva infraestructura adecuaría los planes y programas educativos nacionales al contexto de cada estado. Las delegaciones generales, familiarizadas con las necesidades locales, podrían precisar la demanda estatal de educación, determinar los medios para satisfacerla, y planear los servicios educativos de acuerdo con el nivel de desarrollo en el estado.<sup>13</sup> Delegar funciones —que no le resultó fácil a la Secretaría de Educación Pública— significó un avance en el proceso para descentralizar la educación.

Además de promover —en consonancia con la reforma política— la participación de los ciudadanos en la vida política, el gobierno emprendió un esfuerzo —más retórico que real— para que participaran también en el diseño y la ejecución de los cambios administrativos. Este era el objetivo de la “reforma de ventanillas”, que el presidente mismo definió como

una de las etapas más comprometidas de la reforma. Está fundada en un llamado a la participación popular. Hemos, en consecuencia, abierto una expectativa que merece una respuesta permanente y eficiente. Deseo subrayar este aspecto por su trascendencia tanto social como política e histórica. No quisiera que esta invitación a la participación concreta que le hemos hecho al pueblo, resultara una frustración o un desencanto. Es muy serio abrir las puertas de la participación. Los otros aspectos de la reforma administrativa se daban en el ámbito de nuestra propia responsabilidad. Eran cuestiones de acomodo, organización, sectorización, integración de nosotros con nosotros mismos. Pero ahora hemos hecho un llamado al pueblo de México, y deseo subrayar la importancia que esto tiene; no quisiera que nos convirtiéramos en un aprendiz de brujo que despierte fuerzas después no controladas. Es necesario el esfuerzo consciente y responsable de todos ustedes para que la participación, su expectativa, tenga una respuesta cabal y eficiente. Lo subrayo prácticamente como el único mensaje que les entrego en esta reunión. Vamos a manejar las fuerzas del desahogo y de la expectativa popular; hagámoslo con plena responsabilidad, sabiendo lo que espera el pueblo de México que está acudiendo muy generosamente, como siempre, al llamado que hemos hecho.<sup>14</sup>

A pesar del vigor del llamado a la participación, la primera fase del programa se limitó a mejorar los servicios de orientación y ayuda en las oficinas del gobierno federal, que si bien son importantes no constituyen un mecanismo para fomentar la participación ciudadana. El único logro fue simplificar algunos trámites en las dependencias oficiales. Después, se mejoró los procedimientos para que cualquier usuario de los servicios públicos pudiera presentar quejas o sugerencias, ya fuese por medio de grupos (colegios de profesionistas, sindicatos, confederaciones y cámaras) o a título individual. Sin embargo, en esta etapa del programa, en julio de 1982, se había perdido ya el entusiasmo original. Los encargados de la “reforma de ventanillas” quisieron que siguie-

<sup>13</sup> *Memoria 1976-1982*, México, Secretaría de Educación Pública, 1982.

<sup>14</sup> *Boletín de Estudios Administrativos*, México, Presidencia de la República, 1978. núm. 12, p. 12.

ra apareciendo como noticia de primera plana, pero sus perspectivas reales eran muy limitadas a pesar de la publicidad. La simplificación de los trámites resolvió sólo parcialmente la angustia de quienes tienen que iniciar algún trámite burocrático.

#### LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL PLANO SOCIAL

Entre las acciones de reforma administrativa con repercusiones sociales, destacaron las relativas al personal de la administración pública, elemento clave para el éxito de las tareas de reforma. Al igual que en el sexenio anterior, algunas disposiciones fueron respuesta a demandas sindicales. Una serie de acuerdos presidenciales establecieron la semana laboral de cinco días y el horario escalonado de labores. Se protegería los derechos de los trabajadores reubicados. Además, se fijó vacaciones escalonadas y se modificó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, que a partir de febrero de 1978 incluiría a representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Otras acciones apuntaron al establecimiento de un sistema más moderno y funcional de administración de los recursos humanos en el sector público. Se rediseñó el sistema de escalafón con base en una gran cantidad de datos recabados para clasificar las funciones, hacerlas corresponder a los puestos y establecer equivalencias entre ellas en el tabulador de salarios. El nuevo sistema, que jerarquizó los puestos y asignó sueldos mayores al personal especializado, alentaría la capacitación de los empleados, quienes ya no seguirían desempeñando la misma función al pasar de una categoría a otra. Se redujo el número de puestos con el objeto de facilitar el manejo del escalafón y del tabulador. Asimismo, se procuró coordinar los esfuerzos de varias dependencias en materia de capacitación del personal público, y se creó un procedimiento para poner las relaciones laborales entre el Estado y su personal más en consonancia con la leyes vigentes. Hubo incluso un intento —que no prosperó por falta de consenso— de crear un órgano central encargado de establecer normas y políticas generales para administrar los recursos humanos en el sector público.

Otro objetivo era lograr una aplicación más eficiente y racional de la justicia, mediante la colaboración de todas las instituciones involucradas. El 30 de abril de 1980 se instituyó, en una reunión del gabinete, el mecanismo de participación y consulta que permitiría establecer los instrumentos y estrategias para diagnosticar y remediar los problemas relativos a la prevención, la administración de la justicia, la delimitación de competencias jurídicas y la readaptación social. Empero, como estas acciones no se formalizaron sino en 1980, apenas se logró avanzar en la definición de propósitos.

## CONCLUSIONES

Aumentar la eficiencia de la administración pública es un medio para mejorar los servicios públicos, modificar actitudes anquilosadas de los funcionarios, evitar abusos y corregir la tendencia a los vicios administrativos y a la corrupción. El esfuerzo por hacer de la administración un elemento útil para la sociedad, debe tomar en cuenta la cultura nacional y perseguir —si quiere tener éxito— metas generales de desarrollo armónico más allá del ámbito administrativo. El programa de reforma de López Portillo pareció tenerlas en un principio pero luego perdió la amplitud de visión, y los cambios se volvieron objetivos en sí mismos. Este proyecto contó con todas las ventajas que habían faltado a los anteriores: el respaldo del presidente, una nueva legislación para facilitar la reforma y un plan general de desarrollo.<sup>15</sup> Todos estos elementos deberían contribuir a edificar un aparato administrativo ágil, eficiente, que evitara desperdicios y abusos.

El programa reformista recibió todo el apoyo político necesario, pues la idea era responder con medidas técnicas y administrativas a demandas que el sistema no podía ya satisfacer mediante subsidios y compensaciones que representaban una carga excesiva. La administración pública determinaría las demandas que fuera posible y conveniente satisfacer. Se aprovecharía al máximo los recursos disponibles gracias a una planeación integral que fijase claramente prioridades. El programa favorecía el uso racional de los presupuestos y su manejo honesto. Cada organismo entregaría cuentas y estaría sujeto al control de otros, que le impondrían sanciones en caso de malos manejos. Esto requeriría contar con personal más especializado. Dichas transformaciones permitieron al sistema ajustarse a la escasez de recursos y establecer objetivos prioritarios en 1981. La situación cambió con el fugaz y explosivo auge económico que vivió el país dos años después. El problema fue entonces evitar gastos inútiles.

Al margen de estas fluctuaciones, el programa reformista adoleció de fallas desde su origen. Varios de los organismos creados duplicaron las funciones. Debido a que no se logró nunca establecer un equilibrio entre las principales dependencias, aumentaron los conflictos, no los puntos de coincidencia. Tampoco se previó el costo de los cambios estructurales, que implicaron traslados masivos de personal y recursos y fijación de nuevas competencias. Una tarea de semejante magnitud habría tenido que inscribirse en un esfuerzo de planeación eficaz, que realmente programara las actividades y vinculara entre sí los presupuestos como instrumentos de apoyo.

Tenía un gran potencial la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que por el solo hecho de abrogar la ley vigente desde 1935 representaba un avance. El presupuesto de egresos abarcaría a todas las entidades paraestatales, de tal forma que el gasto público incluyera el gasto corriente, la inversión física y financiera y la deuda pública. Sin embargo, el ejercicio del

<sup>15</sup> Véase Fernando Solana, "Los marcos de la reforma de la administración", *Revista de Administración Pública*, antología 1-54, 1983.



gasto quedó como responsabilidad de cada dependencia, orientada por los lineamientos y planes del Ejecutivo; en época de bonanza, fue muy difícil establecer las prioridades porque todas las áreas parecían de primera importancia. El ambicioso Plan Global de Desarrollo de 1980, que pretendía armonizar e integrar diversos planes, sólo dedicó cuatro renglones a la reforma administrativa.

Los miembros del gabinete aprobaron la sectorización porque contribuía a ordenar la administración paraestatal. Empero, este esfuerzo no logró articular los objetivos de las secretarías con los de las entidades que coordinaban. En cada sector, hubo paraestatales muy importantes que, por su naturaleza y sus recursos, rompieron el equilibrio del poder e hicieron predominar sus intereses.<sup>16</sup> Esto bloqueó el funcionamiento de los mecanismos de control que ya existían —por ejemplo, los consejos de administración— y el de los nuevos sistemas que el Ejecutivo mismo había propuesto, con la subsecuente desmoralización de quienes promovían la reforma. Las normas en materia de deuda pública corrieron peor suerte. Si el ideal era un endeudamiento oportuno, racional y susceptible de pagarse con recursos internos, en la práctica la deuda aumentó como nunca.

La reforma administrativa se circunscribió, de hecho, a la esfera de influencia del Ejecutivo: promover un equilibrio entre poderes no fue su objeto central. Las reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda no se tradujeron en medidas eficaces; el autocontrol administrativo no basta para legitimar las acciones del Ejecutivo. Sí avanzaron los programas destinados a fortalecer las administraciones locales, sobre todo en lo que se refiere a la educación pública, pero la desconcentración administrativa no tuvo el mismo impulso en todos los sectores.

Fue nocivo para la reforma presentarla todo el tiempo como un proyecto primordial. En realidad, su importancia y el gran apoyo inicial que recibió disminuyeron con el tiempo. El grupo que la promovía fue cambiando y aparentemente se desintegró al comenzar la lucha por la sucesión: cada miembro del gabinete estableció alianzas y compromisos en función de esta contienda, que minaba el consenso generado por el programa de reforma administrativa. Con más tiempo y madurez política, se habría diseñado un proyecto más modesto pero con mayores probabilidades de éxito. En la medida que las expectativas se desbordaron, los resultados no fueron satisfactorios. La reforma administrativa no favoreció un desarrollo equilibrado, sino que en el aparato administrativo la ineficiencia y la deshonestidad se agudizaron hasta alcanzar niveles nunca vistos, situación diametralmente opuesta a las metas de eficiencia y honestidad que había fijado el presidente.

<sup>16</sup> El director de PEMEX tenía reuniones con el presidente mismo, que era su amigo, no con funcionarios de su sector.