

LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

**Propuesta para explicar los cambios en la estructura
de la administración pública, 1940-1990**

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Propuesta para explicar los cambios
en la estructura de la
administración pública, 1940-1990

María del Carmen Pardo



INSTITUTO NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EL COLEGIO DE MÉXICO

Ilustración de la portada:
Vicente Rojo, *Diez pirámides iluminadas*

Portada de Mónica Diez-Martínez

Primera edición, 1991

D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0492-1

Impreso en México/Printed in Mexico

**Para el profesor Rafael Segovia,
quien ha dedicado la mayor parte de
su vida a la tarea de formar mejo-
res profesionistas para nuestro país.**

PRESENTACIÓN

El trabajo que tengo el honor de presentar corresponde a una prestigiada investigadora y docente de profesión en la teoría y la práctica de la administración pública mexicana. Me refiero a María del Carmen Pardo, quien es miembro del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública en el periodo que me ha tocado presidir.

La investigación sobre *La modernización administrativa en México, 1940-1990*, tiene la profundidad académica que caracteriza a los científicos sociales contemporáneos y adquiere un valor especial al emerger en un momento coyuntural donde se está re-diseñando la función de la administración pública mexicana.

A través de la lectura de esta obra, se pueden identificar los sellos particulares que los distintos presidentes de México fueron imprimiendo tanto al aparato administrativo como a su régimen a fin de ir logrando los objetivos que se propusieron en cada una de las épocas consideradas en el estudio.

En el trabajo se exponen las diferentes modalidades que fueron orientando las acciones de los proyectos políticos de los diversos regímenes hacia el redimensionamiento del aparato público. El análisis, por tanto, se centra en las figuras que fue asumiendo la modernización administrativa en el periodo 1940-1990, en donde resalta la caracterización de la planeación y la coordinación que definieron a la administración pública mexicana. Bajo esta concepción, la cronología de eventos decisivos que se dieron para el sector público fue perfilando el concepto de modernización asumido en cada momento histórico, de acuerdo no sólo con el proyecto de nación, sino también con la coyuntura política y económica existente. En este mismo sentido, la necesidad de conciliar intereses en pugna fue haciendo de la negociación política una prioridad en la concepción de modernización administrativa.

En la obra se pueden apreciar los impactos que fue produciendo la normatividad en la definición de los espacios de atribución y de competencia de los organismos públicos y, con base en el análisis, se detectan los obstáculos más evidentes que limitaron el logro de sus cometidos originales. La recomposición del aparato administrativo buscaba legitimar el poder y otorgar capacidad de negociación a los principales actores del escenario público, tomando como punto de partida los cambios sociales del momento. No obstante, en los diferentes cortes sexenales, se observa una oscilación entre autonomía y subordinación de la administración en relación con el sistema político imperante, en virtud del juego que existe entre organizaciones políticas y burocráticas. Así, se descubren en el trabajo las decisiones y prácticas que se fueron adoptando en el aparato público dentro del periodo en estudio.

Por último, la autora hace una correlación entre el campo de intervención del Estado y los consensos sociales, señalando los mecanismos de programación y control de recursos presupuestales que se fueron instrumentando con el fin de ir buscando coherencia y organización en el proyecto gubernamental.

El manejo sistemático de la información, la coherencia expositiva y la riqueza de los acontecimientos resaltados con destreza por la autora, nos llevan a estimar que este libro muy pronto será de gran interés para los estudiosos de la administración pública.

Lic. Raúl Salinas Lozano
Presidente del Consejo
Directivo del INAP

AGRADECIMIENTOS

Durante el tiempo que trabajé en esta investigación muchas personas me alentaron para concluir la: mi familia: los dos Jorges, María y mi padre fueron permanentes compañeros, que toleraron, pacientes, ausencias y presencias cargadas de ansiedad. Gabriela Cortés Ceballos —primero mi ayudante en investigación en El Colegio de México y luego mi colaboradora en el Centro de Investigaciones en el INAP— se encargó de buscar e integrar parte de la información, sin la que este trabajo no hubiera podido escribirse. Algunos que me proporcionó Carlos Fontes Martínez me sirvieron para completar explicaciones sobre el sector paraestatal.

En el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México —donde hace ocho años se inició la Licenciatura en Administración Pública— hice la mayor parte de la investigación; conté para ello con el auspicio de sus miembros y con una libertad y un intercambio académico invaluable. Los estudiantes de la licenciatura, quienes con su esfuerzo han logrado que el programa se consolide paulatinamente, me significaron un estímulo permanente. Lorenzo Meyer, Luis Aguilar Villanueva y Alberto Arnaut tuvieron la gentileza de leer partes del trabajo; sus comentarios y sugerencias fueron muy valiosos para repensar y mejorar la interpretación del fenómeno que analizo.

Agradezco a Soledad Loaeza que leyera el documento completo, al que le hizo sugerencias y críticas importantes, que me permitieron integrarlo de manera mucho más coherente.

En el Instituto Nacional de Administración Pública, Raúl Salinas Lozano y Ma. Emilia Janetti aceptaron generosamente que concluyera este trabajo durante mi año sabático. Ahí también encontré la mayor parte de la información; conté para ello con el valioso apoyo del personal de su biblioteca. Marta Elena Venier corrigió el manuscrito, lo que sin duda me permitió presen-

tar las ideas en forma más clara. Virginia Arellano me ayudó en las versiones finales. A todos ellos les expreso mi profundo agradecimiento.

INTRODUCCIÓN

Una preocupación frecuente de los especialistas en administración pública mexicana es el tamaño de ésta —que aumentó desproporcionadamente en el decenio pasado— y el explicar con precisión de qué manera establece su relación con el sistema político en el que actúa.

Quienes estudian esa relación describen la administración como un instrumento pasivo que ejecuta las decisiones del gobierno en turno, o bien como un conjunto cuyas soluciones le permiten tener una autonomía prácticamente absoluta y convertirse en elemento independiente del sistema.

En este trabajo procuro contribuir a ese debate. Parto de la modernización administrativa, entendida como la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tengan la coherencia y organización necesarias. La administración pública se entiende así como un vehículo útil para hacer más coherente las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales. Analizo la modernización administrativa según las formas que ha adoptado:

a) Como criterio jurídico-técnico para normar la extensión del campo de intervención del Estado y justificar la centralización de decisiones políticas fundamentales.

b) En su relación con el desarrollo económico (“administración para el desarrollo”, muy en boga en América Latina en los años sesenta), en donde actuaron la programación y planeación del Estado, para aprovechar su función no sólo como unidad administrativa sino como elemento sustantivo para servir al desarrollo. En este segundo momento se concentró la atención en los cada vez más amplios sectores paraestatales. Sin embargo, al observar la integración lograda por este sector, se advierte que la atención que se le dedicó en procura de un mayor grado de co-

hesión en su actividad, se transformó en mecanismos de control de los recursos presupuestales que manejaron.

c) Cuando, finalmente, la modernización administrativa se entendió como recurso útil no para el desarrollo sino para la distribución de sus beneficios, adquirió cierta autonomía. Se incluyeron entonces programas de reforma en los proyectos políticos, para que los aparatos administrativos fueran ágiles y funcionales y permitieran ampliar y fortalecer aun más los consensos sociales.

Esas tres formas de la modernización administrativa se practicaron en nuestro país a partir de los años cuarenta, cuando el proyecto político incluyó la industrialización como requisito para conseguir la modernización. De 1940 a 1960 la estabilidad política y el desarrollo económico fueron los objetivos principales a seguir; no tuvo cabida la modernización administrativa como recurso autónomo, sino como elemento adicional y subordinado a esos dos grandes propósitos; no se alteró la subordinación de la administración pública al sistema político, y los cambios en la estructura administrativa respondieron puntualmente a los imperativos de estabilidad y desarrollo.

En las siguientes décadas, se acrecentó la intervención estatal; su aparato administrativo se volvió a tal punto complejo, que la modernización empezó a separarse del resto de las medidas gubernamentales, primero de manera modesta con ejercicios programadores y de coordinación, y después, a finales del decenio de 1970, cuando se la aceptó como parte importante del proyecto político. La modernización administrativa quedó entonces ligada al acuerdo en el que determinado tipo de relaciones económicas favorecían al Estado para convertirlo en su organizador. Fue muy grave que ese arreglo no pudo hacerse con base en un verdadero equilibrio, sino que se fortaleció el sector que establecía las reglas de la negociación política: la burocracia. El poder ejecutivo, que concentró en sí la negociación y la respuesta política, se apoyó en la administración pública para cubrir esas funciones.

La identificación y, como consecuencia, la relativa autonomía que adquirió la administración pública, dieron lugar a que la formación profesional de los funcionarios se hiciera más especializada, incluyendo códigos de comunicación distintos a los que habían existido tradicionalmente. Esta competencia profe-

sional los alejó de los viejos mecanismos de negociación política, que hasta entonces se sustentaban en la estructura del partido en el poder. La burocracia empezó a convertirse en terreno privilegiado de la negociación política, con lo que acrecentó su poder, pero al mismo tiempo provocó divisiones en el cuerpo burocrático. En la relación de la administración pública y el sistema político de 1960 a 1980 privó el criterio burocrático porque la negociación política se trasladó al ejecutivo. Éste utilizó la modernización administrativa para legitimar sus decisiones, porque cuando desplazó el juego partidista y el debate en las cámaras no contó con procesos electorales y el voto ciudadano para esa necesaria legitimación.

La representatividad que la administración pública ejerce sobre los distintos medios y campos en donde interviene, permite atemperar los excesos de la burocracia. Esta característica aparece claramente en el último periodo analizado (1982-1988), a pesar de que en esos años la urgencia provocada por la crisis económica hizo que, una vez más, la modernización administrativa tuviera que verse subordinada a las necesidades del desarrollo. Desde entonces se le transformó hasta llegar a confundirla con la simplificación administrativa, y se la identificó sobre todo con recortes, congelamiento, cancelación de plazas y partidas presupuestales, que no responden necesariamente a la voluntad de racionalizar los procesos administrativos, sino a los problemas que surgieron con la crisis económica. Un ejemplo en este sentido, es la reducción drástica del sector paraestatal que se ha dado en los últimos años.

Para reconstruir los cambios que hubo en nuestra administración pública tuve que consultar fuentes numerosas y dispersas, en especial las hemerográficas, que fueron muy útiles para tener una idea más clara sobre las razones por las que se crearon nuevas oficinas gubernamentales, aunque no para saber por qué desaparecieron.

A pesar de que no me interesaba exponer de manera exhaustiva el comportamiento del subsector agropecuario, los cambios administrativos que tuvo a lo largo de los años analizados fueron tantos y tan variados, que me salían al paso. Esos cambios prueban que a pesar de que el propósito era desarrollar el país mediante la industrialización, los insumos necesarios para este fin obligaron al gobierno a crear un gran número de institucio-

nes para garantizar este suministro. La paradoja es que con esas medidas sólo se aumentó la burocracia y, en consecuencia, se estancó el desarrollo agropecuario.

No son pocos los trabajos que tratan sobre la estructura de la administración, pero la mayoría se concentra en el aspecto cuantitativo del fenómeno; es decir, presentan el hecho concreto de su crecimiento desmesurado (sector paraestatal), pero dan una importancia menor a las razones por las cuales creció.

Hay también trabajos valiosos sobre el Estado interventor sustentados en las perspectivas macro y microeconómica que el lector no encontrará aquí; en primer lugar porque estaría lejos de poder incorporar tema tan puntual con el rigor necesario; en segundo, presentar el tema desde esa perspectiva no es el propósito de un especialista en administración pública.

Me fue de utilidad la opinión gubernamental, sobre todo la contenida en el *Diario Oficial de la Federación*, porque las exposiciones de motivos sobre leyes y algunos acuerdos me ayudaron a entender qué se esperaba de las nuevas oficinas. Sin embargo, no hay datos que expliquen por qué desaparecieron, y menos aún cuáles fueron los problemas que se les presentaron para no cumplir cabalmente con los objetivos que formalmente se les habían asignado.

1. LA ADMINISTRACIÓN COMO COMPONENTE DEL SISTEMA POLÍTICO

El interés por analizar las acciones y decisiones que gravitan en torno a la modernización del aparato administrativo en México tiene su origen en el propósito de aclarar cuáles de esas decisiones y prácticas son racionales y cuáles, por su naturaleza y contenido, escapan a toda razón estrictamente administrativa. En procura de conceptos útiles para estudiar la administración pública, revisé el tema de la modernización —que tuvo una sistematización importante durante los años sesenta— para incorporar conceptos propios del proceso de modernización administrativa; esas teorías o tendencias fueron resultado de cambios históricos concretos, razón por la cual la explicación que presento aquí no es la única sobre ese proceso particular.

Para entrar en el tema de la modernización administrativa se incorporaron elementos con los que se pueden dar por lo menos dos explicaciones sobre el comportamiento de las estructuras administrativas públicas: *a)* la administración pública como un componente del sistema político, totalmente subordinada a él, sin que esto signifique, necesariamente, un obstáculo para la modernización, y *b)* la administración pública como un elemento independiente que acelera la modernización del país, porque funciona mejor, obtiene así más consenso y contribuye a que el Estado en el que actúa se fortalezca al conseguir más legitimidad. Las ideas que resultaron del análisis de las teorías de la modernización y de la disyuntiva subordinación-autonomía, abonaron el terreno de la experiencia mexicana cuando se fortaleció la centralización en las decisiones políticas fundamentales y se propició una mayor intervención del Estado en la economía, lo que complicó la organización de la administración pública; por ello, el punto de partida de esta investigación es el decenio de

los años cuarenta, cuando se apoyó la idea de que con la industrialización se modernizaría el país.

LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Referirse en términos generales a la modernización es identificar transformaciones en diversos campos, cuyos efectos visibles se han vinculado a cambios tales como la urbanización, la industrialización, la secularización, la democratización, la participación de los medios de comunicación, etc.¹ La modernización social se relaciona con la necesidad de tener una organización política y administrativa mejor estructurada, y con más capacidad de adaptación, lo que sería impensable en estructuras de tipo tradicional. Las implicaciones en ese proceso —dice Huntington— son diversas, pero están relacionadas. Los aspectos de la modernización más directamente vinculados con el desarrollo político de la sociedad, conciernen a la aparición de una autoridad política nacional, que sustituye a las tradicionales: religiosas, familiares y étnicas. Esa autoridad se fortalece al afirmar su soberanía ante influencias extranjeras, pero también ante poderes locales y regionales. Aparecen nuevas tareas para lo que se desarrollan estructuras especializadas.

Las zonas de competencia se deslindan; entre ellas destaca la competencia administrativa, que tiende a separarse del ámbito político para lograr su plena identificación, sin que esto signifique necesariamente plena autonomía. Así surgieron diferentes organismos que tenían funciones especializadas, pero que estaban subordinados a la autoridad central y al proyecto político por ella establecido. De esta manera las jerarquías administrativas se vuelven más complejas, elaboradas y disciplinadas.² La distribución de los cargos se hace por méritos personales, no por asignación. Un aspecto importante subrayado por Huntington es que la modernización política da lugar a que nuevos grupos sociales participen en el terreno político. Esta participación ampliada puede acentuar el control del gobierno sobre el pueblo —co-

¹ S.P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1968, p. 40.

² *Ibid.*, p. 42.

mo en los estados totalitarios—, o bien del pueblo sobre el gobierno, como en algunos estados democráticos. Pero en todos los estados modernos los ciudadanos se encuentran implicados en los problemas de gobierno, que les afectan en forma directa. Las sociedades políticas modernas se distinguen de sus antecesoras por la autoridad reacionalizada, las estructuras diferenciadas y la participación de las masas.

Sin embargo, aclara Huntington, no deben identificarse esas tres características con la modernización, ya que históricamente se han observado tendencias que el autor define como modernización política de sociedades en transición. Se pudo corroborar que en lugar de avanzar hacia un sistema más democrático, se produjo “erosión de la democracia” y en consecuencia una propensión hacia regímenes militares autocráticos y gobiernos unipartidistas. Es por ello que en este análisis resulta interesante confrontar la experiencia de nuestro país con las explicaciones de Huntington, para entender las características del proceso modernizador.

Tanto en los países europeos occidentales como en otros en proceso de modernización, la autoridad racional y la centralización fueron necesarias no sólo para lograr la unidad, sino el desarrollo. La oposición a la modernización se debía a intereses tradicionales: autocráticos, regionales y locales. El poder centralizado hacía falta para terminar con el antiguo orden, eliminar privilegios, despejar el camino a nuevos grupos sociales y desarrollar actividades económicas.³

Es de tener en cuenta, sin embargo, que la modernización no es un proceso lineal y monolítico.⁴ La centralización y la autoridad racional cumplieron su cometido pero empezaron a ser dis-

³ *Ibid.*, p. 120.

⁴ En la experiencia norteamericana, por ejemplo, se aprecia cómo algunas instituciones y aspectos de la sociedad conservan gran parte de su forma y sustancia tradicionales. Es necesario mantener cierto equilibrio entre el cambio y la continuidad. En América Latina ese equilibrio no existe. México no es, en ese sentido, la excepción. A pesar de que los países iberoamericanos lograron independizarse de la metrópoli, heredaron y conservaron una estructura social, que en esencia, era feudal. Los sistemas políticos se formaron superponiendo instituciones republicanas copiadas de Estados Unidos y la Francia revolucionaria. De ahí que los esfuerzos para llegar al sistema republicano se hicieran sobre gobiernos débiles (*ibid.*, p. 125).

funcionales; países con poco desarrollo político-económico carecieron de la fuerza necesaria para impulsar un proceso modernizador.⁵ Sólo los movimientos revolucionarios, como el de México en 1910, han dado lugar a cambios fundamentales. Cabe preguntarse entonces si la modernización puede ser sólo resultado de ese cambio violento, o si existen otros medios para que el poder político logre modernizar las sociedades tradicionales.

Partiendo del supuesto de que —sin que medien procesos violentos o revolucionarios— es viable la modernización de las sociedades, sería indispensable, como primera condición —dice Huntington—, innovar la política, es decir, promover la reforma económica y social por medio del Estado. La segunda exigencia es la necesidad que tiene el sistema de asimilar las fuerzas sociales producidas por la modernización.⁶ Las contradicciones aparecen cuando se confirma que la centralización acentúa la capacidad del Estado para producir reformas modernizadoras.⁷ Pero la centralización del poder —obstáculo para que surjan y participen nuevos grupos— se ha convertido en atributo de la burocracia, que obtiene de ello sus privilegios y, por consiguiente, recela de cualquier tipo de cambio. Las élites burocráticas pueden aceptar que es necesario racionalizar las estructuras sociales económicas, pero desconfían de las consecuencias que pueda traer esa modernización, en cuanto a ampliar la participación social en política. Por esa razón se favorece la eficiencia y se procura eliminar el conflicto.

Bajo este sistema, la estructura burocrática parece erigirse en el puente que vincula pueblo y gobierno. Sin embargo, a medida que se avanza en la modernización, se hace cada vez más necesario organizar la participación política que también aumenta.

Los partidos (o un partido fuerte) influirán de manera de-

⁵ En América Latina —dice Huntington en el mismo lugar— se da un conflicto entre las metas políticas de un sistema como el estadounidense (elecciones, democracia, gobierno representativo, pluralismo) y las metas sociales (modernización, reforma, bienestar social, distribución equitativa de la riqueza, desarrollo de grupos y actores políticos).

⁶ Como dice Samuel Eisenstadt en su libro *Tradition, Change, and Modernity*, Nueva York, John Wiley, 1973, p. 25.

⁷ Guillermo O'Donnell trata ampliamente el tema en "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-authoritarian State", *Latin American Research Review*, núm. 13, 1978, pp. 3-38.

terminante en la estabilidad del sistema, en la medida en que sean capaces de conseguir el apoyo de la sociedad. En este campo domina por ahora el juego partidario; de ninguna manera la burocracia puede sustituirlo. Pero Huntington advierte que los dirigentes de muchos países en modernización trasladaron sus lealtades del partido nacionalista a la burocracia gubernamental. Los hombres de talento que antes se preparaban para tareas decisivas del partido, se preocupan ahora por dirigir alguna dependencia gubernamental.⁸ Esta dispersión de recursos equivale a una institucionalización general; el peligro estriba en que, si no se pueden encontrar nuevos medios para organizar la participación social, la burocracia tenderá a convertirse en el lado dominante de la política.

Para comprender la modernización administrativa revisé corrientes o tendencias que son producto de razones históricas concretas, y por ello no tienen explicaciones totales para la evolución de nuestra disciplina ni tampoco respecto a su mecanismo interno.⁹ La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias. Por ello, el Estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental.

La tarea estatal implica, primero, reconocer el elemento racionalidad que puede explicarse mediante la normatividad que aparece al extenderse el campo de intervención del Estado. Por esa razón, el Estado contemporáneo se vio obligado a apoyarse en razones jurídico-técnicas, que requerían cuerpos administrativos capaces de hacer valer la racionalidad que de aquellas se deriva, por encima de otras cuestiones. Segundo, la "nueva" racionalidad entró en conflicto con formas tradicionales de comportamiento de las estructuras administrativas. Este conflicto dio lugar al juego dialéctico de autonomía/subordinación del aparato administrativo respecto al sistema político. Tercero, las demandas de la burocracia —y después, de la tecnoburocracia—

⁸ S.P. Huntington, *op. cit.*, p. 365.

⁹ Véase Federico Reyes Heróles, *Política y administración a través de la idea de vida*, México, INAP, 1983, p. 9.

se atienden cada vez más de manera directa, sin mediación de otras organizaciones políticas y sociales; los partidos y organizaciones sociales perdieron así su papel de intermediarios entre el gobierno y la sociedad, y la burocracia ocupó ese espacio político.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX los partidos sirvieron como vehículos, junto con los parlamentos, para discutir posiciones diversas: "Cámaras y partidos políticos fueron los grandes exponentes de la negociación política; la participación ciudadana, en sus distintos matices, se convirtió en una especie de cedazo que otorgaba o negaba respaldo."¹⁰

La administración pública y su burocracia aparecen en la escena de la negociación, porque parte de la acción estatal exigía, para su puesta en marcha, más prontitud en la toma de decisiones de la que podría esperarse del poder legislativo. Fue entonces cuando el poder ejecutivo empezó a transformarse en el cuerpo privilegiado de la negociación política y de la decisión administrativa. En el siglo XX, las características de la economía, la comunicación y el intercambio demandaron una negociación política rápida que dejaba de lado tanto al cuerpo legislativo como al partido político y su actuación.¹¹

Al reconocer la existencia de este espacio político ocupado por la burocracia, se estaría desplazando la concepción tradicional de que la administración sólo ejecutaba el mandato político asignado por el gobierno a través del tamiz partidista-legislativo. La negociación mediante los partidos fue siendo cada vez menos necesaria para el ejecutivo e incluso "éste pudo fortalecer el partido que le había dado origen mediante su capacidad de negociación".¹² La celeridad en la decisión fortaleció al ejecutivo, pero también el legislativo le cedió terreno; específicamente, la facultad de reglamentar se convirtió en una potestad casi absoluta del ejecutivo.

Las decisiones del Estado promovidas desde la esfera del ejecutivo necesitaban legitimidad para que se aprobaran sus proyectos. Aquí no se contaba, como en el juego partidista y en las cámaras, con los procesos electorales y el voto ciudadano para

¹⁰ *Ibid.*, p. 30.

¹¹ *Ibid.*, p. 32.

¹² *Ibid.*, p. 33.

legitimar decisiones. La modernización administrativa se integró a las decisiones del ejecutivo como un elemento mediante el cual se podía alcanzar la legitimidad necesaria. Así, la normatividad se incorporó como el elemento racionalizador y después la planeación y la programación gubernamentales como primeros intentos que, además de imprimir rasgos racionales a la actuación del Estado, procuraban conciliar intereses. Estos intentos no fueron suficientes porque al politizarse la administración pública empezó la discusión en los propios cuerpos burocráticos en torno al proyecto político de los gobiernos; por eso también las reformas administrativas de distintas magnitudes representaron esfuerzos modernizadores en busca de más legitimidad.

Respecto a la burocracia —definida como el estrato social que se encuentra en los aparatos de gobierno y lleva a cabo las medidas encomendadas al ejecutivo—, también se reconoció “que existían cuadros cuyo ingreso, permanencia y separación estaban determinados por la negociación partidista-legislativa. Otros, en cambio, por su peculiar vinculación con la administración pública no estaban sujetos a los vaivenes de la política”.¹³ A estos cuadros también les interesó incorporar medidas modernizadoras para no quedarse rezagados en el terreno de la negociación política. Llegamos así a la inquietud por convertir en profesionales a los servidores públicos para que desempeñen sin tropiezos las tareas impuestas por la modernización: manejos presupuestales muy elaborados, diseños de proyectos, sistemas de control y evaluación.

Al profesionalizarse la burocracia se tendió a autonomizar la administración pública, favorecer la eficacia y fortalecer con ello sus métodos para negociar.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL SISTEMA POLÍTICO

El doble papel de la administración pública en su relación con el sistema político es una especie de movimiento pendular en uno de cuyos extremos se establece una relación de subordinación al mandato político y en el otro aquélla funciona como elemento

¹³ *Ibid.*, pp. 33-34.

independiente dentro del sistema. Los especialistas en administración pública tienden a justificarla como mero instrumento del gobierno y de los intereses de una clase o grupo —lo que supone una relación de absoluta subordinación—, o a identificarla con procesos técnicos en los que, efectivamente, aparece como un elemento independiente con su propia manera de actuar y, por ende, con autonomía prácticamente absoluta. En este trabajo procuro articular esas dos clases para contar con elementos que permitan confirmar que, en efecto, la estructura administrativa pública mexicana creció, y entender bajo qué supuestos se fueron agregando distintos tipos de instituciones gubernamentales. No revisé este crecimiento de manera exhaustiva sino selectiva, para corroborar, o negar, los supuestos que fundamentaron esas decisiones. Al analizar los cambios, incluí algunos que no corresponden a la estructura administrativa, pero me sirvieron para dar más cohesión a los elementos explicativos. Las dificultades para comprender el fenómeno administrativo se deben a que, en su estructura, la administración pública es un macroorganismo compuesto de multiplicidad de oficinas que desempeñan papeles diversos, al mismo tiempo complementarios y contradictorios. En su funcionamiento, oscila entre la unidad que le es necesaria para ser eficaz, en tanto instrumento de ejecución, y la diversidad que debe caracterizarla para lograr ajustarse a una realidad de suyo contradictoria.¹⁴

Para poder entender que las dos fases son complementarias Lucien Nizard y otros proponen un enfoque dinámico, en el que tiene plena vigencia la evolución histórica de la sociedad (en este caso la mexicana). El enfoque parte del supuesto de que la administración pública, en sociedades con régimen pluralista y sistema económico capitalista, debe asumir tareas contradictorias, por lo menos de manera parcial, puesto que esas tareas la relacionan con medios e individuos diferentes.

A pesar de que se extiendan y se profundicen los sistemas que norman su funcionamiento, la administración no puede someterse al solo juramento de ser fiel a la legalidad que, en virtud

¹⁴ Tomado de Lucien Nizard, "Les dynamiques contradictoires en oeuvre dans l'administration française: un essai d'explication théorique", *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 15, 1980, pp. 571-591.

de los principios constitucionales, la somete al poder gubernamental, puesto que debe también servir como representante de distintos medios de intervención; es decir, la administración pública ejecuta pero también representa intereses de los medios en donde interviene y de los grupos a los que sirve, los cuales actúan como clientelas. Esta relación, no explícita pero real, se contradice con el juramento de fidelidad constitucional, en principio exclusivo. Por otra parte, las dependencias gubernamentales no son iguales; no son iguales la influencia y el peso político de una secretaría globalizadora que los de otras con tareas esencialmente operativas. A esto se debe que haya una escala jerárquica distinta a la estipulada jurídicamente, que establece diferencias importantes en la capacidad de iniciativa, negociación e incluso de presión. Se desdibuja la frontera entre la administración pública que funciona como un todo y las que funcionan con principios casi particulares. Una de las medidas para resolver estas contradicciones, fue introducir la planeación, mediante la cual se crearon aparatos de coordinación (comisiones) y de homogeneización de normas que conciliaron, y recientemente concertaron, grupos e intereses.

Por extraño que parezca, los intentos homologadores provocaron competencia entre las administraciones y focos de resistencia muy importantes. Al buscar la unificación, aparecieron en primer lugar concepciones que asignaron al gobierno y su administración una función única y, posteriormente, aquellas que lo consideraron una "caja negra" en la que, a pesar de desconocerse los insumos que se necesitaban, los procesos que en ella se desarrollaban y las consecuencias (sociales, políticas) de las respuestas, le atribuyeron carácter de conjunto perfectamente integrado y monolítico.

Una vez superadas ambas concepciones, es importante destacar la diversidad en el comportamiento de la administración pública, pero también los lazos que siguen uniéndola, o unen a cada dependencia en particular, con elementos del sistema político. Nizard propone para ello analizar las que denomina "dimensiones", entre las que se incluyen sólo aquellas útiles para el trabajo: la instrumental, la representatividad de medios de intervención y la burocrática. La primera se refiere a la administración como instrumento del poder político; aquí no se niega la influencia de las clases sociales en la administración pública,

particularmente la de las clases dominantes. Pero esa influencia se ejerce por intermedio del poder político del que la administración pública es, estructuralmente, brazo ejecutor, aunque no de manera directa. Por poder político debemos entender el conjunto de los órganos ejecutivo (presidente y estructura gubernamental) y legislativo (cámaras de diputados y senadores). Ahora bien, si se acepta que la administración tiene un papel esencialmente instrumental, de hecho se estaría suponiendo la separación radical entre política y administración, una oposición nítida entre fines y medios. Esto es imposible porque la selección de fines, donde la estrategia pertenece al poder político, no sería suficiente sin la participación de la administración.

Es difícil distinguir, en nuestra disciplina, fines y medios; de hecho, todo medio es fin para el proceso o el instrumento que debe realizarlo y todo fin es medio para la finalidad que lo engloba y lo rebasa. También debería suponerse que la ejecución debe ser exclusivamente operación de normas superiores, lo que significaría que no se puede agregar ninguna otra medida que no fuera establecida previamente por la política. De esta manera, las normas impedirían a la administración dar directrices, y si lo hiciera, esas directrices serían incompatibles con las disposiciones normativas. Peor aún, las normas superiores condicionarían las ejecuciones del aparato administrativo.

Con estos supuestos, la administración pública sería instrumento del poder político bajo ciertas condiciones; algunas, que se refieren a organización interna, nos remiten a dos modelos clásicos: el weberiano y el kelseniano. El primero, centrado en la organización burocrática, pone el acento en diversas condiciones que le permiten reconocer a la jerarquía como aspecto fundamental y llegar a la conclusión de que la maquinaria burocrática es racional en tanto obtiene resultados previsibles, que ella misma anuncia. Según Max Weber, es posible que el estrato jerárquico inferior dependa estrictamente del superior; así, la jerarquía de funcionamiento completa la normativa de tal suerte que el conjunto de la burocracia se somete al poder político. La subordinación del estrato inferior al superior, se postula como integral. Hans Kelsen, por su parte, supone que hay una pirámide de normas jurídicas, consecuencia de la jerarquía social. De esa manera, la burocracia se presenta como una maquinaria totalmente integrada; si no fuera así, incluso la autonomía parcial

de una norma o de un funcionario comprometería la instrumentación integral.

Por otra parte, al subordinarse la administración pública, sus intercambios con el sistema político se sustentarían sólo en iniciativas del poder ejecutivo; así, la administración establecería contacto con el sistema social cuando pusiera en práctica esas decisiones e iniciativas. El problema es que éstas sólo se transmiten en los estratos superiores, tanto de la jerarquía administrativa como de otros sectores que participan en la práctica administrativa. Si se estableciera otro tipo de relaciones —por ejemplo bilaterales, lo que sucede normalmente—, se estaría permanentemente bajo la amenaza de que la administración dejara de ser, únicamente, instrumento del ejecutivo. El modelo diseñado a partir de la dimensión instrumental tiene limitaciones claras por la incapacidad para incorporar las complejas relaciones sociales y sus contradicciones. No son relaciones unilaterales; las matizan e incluso modifican los intensos intercambios que se establecen entre los distintos cuerpos burocráticos y entre éstos y la sociedad.

En la segunda dimensión de Nizard, según la calidad de su representatividad, la administración influirá en la legitimidad política del ejecutivo e incluso del legislativo. Desde un punto de vista teórico, cada administración se erige sólo en representante del medio en el que interviene, pero entonces no podría competir por la representación nacional. Sería paradójico presentar cada administración como actor político, prácticamente en el mismo papel de un sindicato que presiona desde fuera del Estado; sucede en casos excepcionales, casi siempre con empresas que tienen monopolio de productos¹⁵ (en México, por ejemplo, la empresa Pemex, que a pesar de su estrecha vinculación con el desarrollo económico y el futuro del país, por momentos parece tener una autonomía tal que le permite actuar de forma independiente). Esto es posible porque son dependencias que están en contacto estrecho con una clientela específica: con el público y con organizaciones profesionales, entre otros. Si esta relación pudiera durar, lo que es algo difícil, no podría ser unilateral, porque implica

¹⁵ Referencia incluida en Lucien Nizard, *ibid.*, p. 98.

efectos de regreso del medio en donde interviene y, por lo tanto, sobre las relaciones de la administración con el poder político.

Esta dimensión se adapta de diferente manera a las organizaciones. En algunas organizaciones tradicionales y muy burocratizadas parece adaptarse mal, pero en el caso de secretarías cuya operación inicia y termina en un sector social específico —por ejemplo, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos—, es grande la contradicción entre su calidad como instrumento de poder político y la del medio que representa. Es decir, para ser instrumento eficaz del poder político, sólo debe servir de intermediaria entre éste y su ámbito de acción, pero se ve obligada a mantener relaciones de reciprocidad con su entorno para conseguir la legitimidad necesaria y ejecutar las decisiones políticas sin conflicto. Se establecería, por un lado, un nuevo juramento de fidelidad con el poder político, pero la administración obtendría su autonomía en relación con dicho poder; por otro, desempeñaría un doble papel, contradictorio sólo en apariencia. La administración se apoyará en la legitimidad del poder político, de la que es brazo para penetrar un medio particular, y se presentará ante el poder político como representante de ese medio, es decir, como poder político en competencia.

La tercera dimensión es la burocrática. Cada administración tiende a constituirse en organización burocrática, situación de la que se derivan dos consecuencias: las conscientes, que se transforman en estrategias de autonomización, y las menos conscientes, que son producto de disfunciones internas en las dependencias gubernamentales.

En cuanto a la estrategia que permitiría a la administración funcionar de manera autónoma, se puede señalar que tiende a constituirse en una organización cerrada, burocrática, en el sentido peyorativo y postweberiano del término. Esto sucede porque todos los elementos que Weber presenta como fundamentos de la competencia y la eficacia hacen también que la continuidad, la práctica constante y sistemática, se transformen en rutina. Pero quienes forman las organizaciones imprimen sentido a las relaciones jerárquicas, al lugar que se ocupa en la división del trabajo, a la utilidad que proporcionan al medio con el que están en contacto; en pocas palabras, adquieren actitudes y valores respecto a la organización burocrática. El desarrollo de esos valores tiene efectos, generalmente negativos, en el funcionamien-

to del aparato administrativo. Los funcionarios (la burocracia) pueden frenar y retrasar la ejecución de decisiones, con lo que desvían el impulso político. Frenar la ejecución de la política puede tener consecuencias difíciles de controlar, sobre todo si el poder político pasa por momentos de poca estabilidad, está menos seguro de sus objetivos o hay divisiones entre los grupos dirigentes. Existen tensiones y conflictos que entran en el espacio burocrático como si provinieran del entorno exterior, además de los que, en efecto, son externos.

La burocracia puede atentar contra la estabilidad del sistema político si hace un mal uso de su memoria o del tiempo en el que debe ejecutarse una decisión. Puede influir para que una política se aplace hasta el punto de poner en entredicho el prestigio de su gobierno. También puede invocar el interés general para apoyar el aplazamiento de cualquier decisión, pero esto se hará en un sentido técnico y no político. La burocracia funde su resistencia con su propia legitimidad: la que resulta del tiempo y de su capacidad de experta. Ella opone su comportamiento racional, medido, a los impulsos de un orden político sujeto al electorado, y su independencia técnica a la dependencia política con el gobierno. Este tipo de legitimidad es el que esgrime la llamada tecnoburocracia. El arreglo burocrático se transforma de piramidal en circular y la administración pública tiende a comportarse como un sistema, pero éste se autonomiza en exceso; ya no se puede hablar de él como conjunto integrado. Este sistema llega a privilegiar sus fines en lugar de los que forman el proyecto político que el gobierno en turno le asigna.

Utilizar las dimensiones como elementos de análisis permite, al comienzo, descomponer y entender, tomando como base, el Estado, las relaciones Estado-sociedad como conjunto de procesos que, a la vez, son relativamente específicos. Ese entendimiento será distinto y se obtendrán conocimientos diferentes según el lugar en que se sitúe el interrogante principal, puesto que cada dimensión significa un modo de relación entre administración y sociedad, o como un proceso, o a través de procesos de interacción de las tres dimensiones.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

En la relación Estado-sociedad, mediante la acción propiamente gubernamental, a lo largo de la historia de México se observa que una dimensión puede ser preponderante, pero también que dos o más pueden presentarse de manera simultánea. Por otra parte, el recurso de las dimensiones, que también permite entender el juego dialéctico entre subordinación y autonomía, muestra que estas dos fases no se presentan de manera exclusiva. En los periodos históricos analizados, la tendencia a la subordinación al mandato político predominó entre los años 1940-1960; por el contrario, la tendencia a la autonomía, que parece haber dado más sustancia al cambio y a la modernización administrativos, ocurrió a partir de los años sesenta. En el último decenio —época en que la crisis económica se convirtió en la más exigente de las prioridades— la relación de la administración con el sistema político movió otra vez el péndulo hacia el extremo de la dimensión más instrumental.

La segunda dimensión (representación del medio en el que actúa la administración pública) aparece con claridad en las decisiones que el gobierno se vio obligado a tomar, por ejemplo, para el campo, sobre todo en los 20 primeros años analizados. En el periodo siguiente, esta dimensión aparece como recurso para frenar la tendencia al predominio de la burocracia; en el último, el papel de la administración pública como representante de intereses cobró plena vigencia al invocarse la modernización administrativa como recurso para ampliar el consenso social. La concertación empieza a verse como llave del éxito de muchos programas, lo que significaba incorporar intereses de sectores y grupos de la sociedad, en muchos casos formados como “clientes” de la administración pública.

Para entender con claridad las transformaciones del aparato administrativo, es necesario tener en cuenta la organización del proceso productivo y el papel que ha tenido el Estado en esa organización —materializada en una serie de requerimientos que el orden político presenta— y que resultó determinante en el desarrollo estatal, justamente para que la economía lograra su organización.

A veces —observa Manuel Villa— “el proceso productivo

no requirió mayor ingeniería estatal para el fomento de sus funciones propiamente administrativas".¹⁶ En la formación del Estado mexicano no destaca como constante la tendencia a configurar la rectoría estatal, en tanto no se alteren a fondo los elementos que determinan la organización productiva.

En el Porfiriato se consiguió dar un sentido más preciso a la función rectora del Estado. La Revolución recuperó esa experiencia dándole un contenido social y cultural más amplio sobre bases de legitimidad y legalidad más precisas y adecuadas para la tarea rectora.

A partir de la Revolución, el sistema político se sustentó en un pacto entre las distintas clases sociales. La rectoría del Estado se convirtió en el vehículo gubernamental para intentar acortar la distancia entre los que tenían más y los que tenían menos, y menguar las desigualdades, al tratar de hacer compatible el desarrollo capitalista y las metas del crecimiento económico con las exigencias de justicia social y de un régimen democrático. La rectoría estatal se fortaleció cuando se le incluyó en el texto constitucional, con los cambios en la forma y organización del Estado intervencionista.

Para lograr la omnipresencia del Estado fue necesario un aparato burocrático no tanto eficiente sino tan amplio como lo exigía el tránsito del liberalismo al Estado benefactor. En los años 1910-1920 se desterró una forma de acción estatal y se estableció otra. De 1920 a 1930, la negociación fue intensa; el partido mayoritario, como observa Huntington, desempeñó el papel fundamental en aras de la estabilidad. El fortalecimiento del partido consumió en esos años parte importante de las decisiones que se tomaron para cambiar la estructura de poder. Al ejecutivo se le asignó la representación directa e inmediata de la alianza nacional popular, por medio del partido, que sirvió como medio de expresión de distintas corrientes, cuando se definían nuevas orientaciones gubernamentales.

Lo que en otros países se orientó mediante el debate parlamentario, en el que se expusieron de manera sistemática diferentes concepciones sobre la realidad —es decir, el cuestionamiento

¹⁶ Manuel Villa Aguilera, "La determinación histórica de las relaciones Estado-Sociedad", 1989, p. 12 (mimeo.).

axiológico-filosófico y la negociación que él entraña—, en México se presentó mediante una sola organización, en el seno del partido mayoritario, lo que

se consiguió durante un largo tiempo, primero porque, como mediante el parlamento, el partido mayoritario brindó la posibilidad de tomar decisiones para cambiar a los dirigentes cuando se definieran sus fuerzas; luego, porque permitió no sólo las resistencias sociales, sino que incluso llegó a organizarlas en demandas, con la respuesta gubernamental correspondiente.¹⁷

A partir del decenio de los treinta se inició el tránsito al Estado de bienestar, que se consolidó durante la segunda posguerra. La intervención del Estado se acentuó, como dije antes, en el periodo 1940-1960. El Estado no tuvo que organizar la sociedad; pero cuando no logró la unidad requerida para legitimar sus decisiones, acudió al recurso de concentrar el poder y la fuerza dirigente, con los que logró imponerse atentando contra el régimen federal, que ampara la Constitución, y sobre todo contra un desarrollo más equilibrado.

La obligada supeditación a la voluntad del centro trajo estabilidad pero fomentó desequilibrios regionales que hoy se han convertido en uno de los graves problemas a los que el centro se enfrenta para no perder la legitimidad en la que esa estabilidad se sustenta.

En la política intervencionista se destacan por lo menos dos características: a) la centralización de funciones para el fomento con la normatividad, la planeación y la mediación de conflictos, y b) el fortalecimiento del ejecutivo —concretamente del presidente—, con la consecuente ascensión de la burocracia como grupo privilegiado en la negociación política. Esta concentración de poder también fue posible gracias a la representación de los intereses populares que, cada vez más, se asumieron en la esfera ejecutiva del gobierno, lo que logró darle el sustento social necesario.

Procuró aquí demostrar de qué manera en México el desarrollo de la administración está estrechamente vinculado con la noción de cuál debe ser la función económica del Estado —que ha sufrido cambios importantes a pesar de que sigue en el poder

¹⁷ Federico Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 49.

el mismo partido. Por ello, se verá que en los 20 primeros años analizados (1940-1960), la preocupación por la estabilidad y el equilibrio políticos buscó sentar las bases para el desarrollo, que se manifestaron en los cambios de la estructura administrativa en el segundo periodo analizado, dividido en los años sesenta-ochenta, y luego en la última década, de una manera muy evidente trató de imponerse la racionalidad económica y determinó los cambios administrativos.

Los temas con base en los cuales se analiza la modernización de la administración pública en México parecen responder a una lógica circular. La modernización administrativa se presenta como un fenómeno cuyo comportamiento orientó el que en los primeros años (1940-1960) la racionalidad jurídica, la planeación y la coordinación se supeditaran al proyecto económico y al propósito de estabilidad. A partir del decenio de los setenta, y particularmente en los primeros años de la década de los ochenta, tuvo más importancia lo que, al parecer, distingue las tareas de modernización administrativa de otras funciones gubernamentales, lo que permitió tener más autonomía, tanto en aspectos estructurales como en la organización. A mediados del decenio pasado el desarrollo económico volvió a subordinar la modernización administrativa a la recuperación económica.

La modernización de la administración pública influyó en el desarrollo de la administración mexicana. Gran parte del esfuerzo organizador en los decenios de los años cuarenta, cincuenta y sesenta, se orientó hacia la estabilidad entendida como requisito indispensable para el desarrollo económico. En el siguiente capítulo veremos los cambios que se debieron a las exigencias del desarrollo, y los que, desde 1940, estuvieron supeditados a la necesidad de encasillar las relaciones de poder en las estructuras burocráticas que aparecieron justamente para dar salida y respuesta a demandas de distintos grupos y sectores de la sociedad.

El binomio estabilidad y desarrollo dio como resultado tensiones que corresponden a características del sistema político mexicano, el cual combinó de manera relativamente exitosa "formas democráticas y prácticas autoritarias".¹⁸ El régimen político mexicano combina bonapartismo y autoritarismo plebiscitario,

¹⁸ Soledad Loaeza, "México 1968: los orígenes de la transición", *Foro Internacional*, 30, (1989), p. 71.

que “especifica todas las tentativas políticas fundadas al mismo tiempo sobre la supremacía de un ejecutivo fuerte y sobre la convicción de que en el consenso popular debe respaldar ese poder...”¹⁹ “Frente a otros regímenes autoritarios, el mexicano tiene la ventaja de contar con orígenes revolucionarios que le permiten reclamar una legitimidad democrática sustentada en la representatividad popular del Estado, antes que en elecciones libres”.²⁰ Es por ello que los cambios en la estructura administrativa pusieron de manifiesto la necesidad de incluir mecanismos de control, pero también oficinas que orientaran la respuesta gubernamental en el terreno de las reivindicaciones sociales, aunque buscaran la mediatización y, al final, el control.

El desarrollo del Estado mexicano en este periodo, desde la perspectiva del papel y la relación de la administración pública con el sistema político, está dominado por una dimensión esencialmente instrumental. El proyecto político se orientó primero hacia la estabilidad —para lo que el control era elemento indispensable—, y después hacia el progreso y desarrollo económico, que fue determinando los cambios y modificaciones de la estructura administrativa.

El propósito de ordenar la acción estatal fue más evidente en los siguientes 20 años. De 1960 a 1980 la intervención del Estado en la economía y el consecuente desarrollo del sector paraestatal, hicieron posible que la modernización administrativa se entendiera como un recurso útil para fortalecer las medidas tomadas por el Estado. Como veremos, en los cambios administrativos de esos 20 años, el propósito principal fue la planeación. Se organizaron entonces agencias encargadas de hacer planes globales, sectoriales, indicativos, de acciones urgentes o inmediatas, etc. No me interesa aquí hacer un balance del fracaso o éxito de esas medidas (dije en la introducción que se ha escrito mucho sobre el tema), sino averiguar si las propuestas para armonizar la participación de distintas oficinas y el cumplimiento de los objetivos que se les fijaron, corresponden más al esfuerzo de coordinar sus funciones que a la planeación.

¹⁹ Guy Hermet, “L’authoritarisme”, en Madelaine Grawitz y Jean Leca, *Traité de Science Politique*, París, Presses Universitaires de France, 1985, t. 2, pp. 284-285.

²⁰ Soledad Loaeza, art. cit., pp. 71-72.

Al hecho de proponer metas y conocer en conjunto los recursos con los que se contaba para alcanzarlas se los quiso presentar como esfuerzos planificadores a los que se les agregó el adjetivo de políticos, dado que se buscó —mediante esos recursos modernizadores— obtener más consenso tanto de funcionarios como de servidores públicos y la aprobación de los sectores empresarial y obrero.

A pesar de esas intenciones, los problemas aparecieron muy rápido: en primer término los planes propuestos, en el mejor de los casos, estaban delimitados a los seis años de gobierno. Hay excepciones importantes cuando se trata de la planeación sectorial; así, por ejemplo, el plan de 11 años que López Mateos propuso para la educación, o los que, por haber tenido que esperar para lograr consenso —incluso interno— aparecieron tarde y estuvieron previstos para dos, cuatro o cinco años (Plan de Acción Inmediata, 1962-1964; Programa de Desarrollo Económico y Social de México, 1966-1970; Plan Global de Desarrollo, 1980-1982).

Uno de los recursos a los que se acudió de manera sistemática para tratar de salvar los fracasos de la planeación a largo plazo fue la coordinación —como otro elemento modernizador—, y la consecuente creación de oficinas coordinadoras de programas. Las coordinaciones parecían tener ciertas ventajas; una de ellas consistía en que se les asignaban recursos presupuestales por programa, razón por la cual no se incluían en el presupuesto federal, y otra, que normalmente dependerían del presidente, lo que les garantizaba más apoyo, y, por consiguiente, buen éxito en sus propósitos.

Muchos de los cambios administrativos que incluyo en este trabajo tienen como fundamento alguna norma jurídica, ley, decreto, reglamento, etc. Pero la normatividad de ninguna manera sustituye la eficacia que se espera de los nuevos organismos o de la reordenación de los ya existentes. Este instrumento que es parte de las decisiones modernizadoras, tuvo dos características negativas, una de ellas fue la preponderancia del ejecutivo en los cambios administrativos, lo que favoreció la iniciativa presidencial para promover ordenamientos normativos. En este caso, la Cámara de Diputados aprobaba las iniciativas presidenciales prácticamente sin ninguna discusión y modificación. La otra fue el exceso de normatividad, que entorpecía las acciones gubernamentales, lo que francamente obstaculizaba la eficacia de la prác-

tica administrativa. Éste es el caso de las decisiones presidenciales para transformar un departamento administrativo en secretaría de Estado. Se ha dicho que esta transformación se debe a la importancia que —con el tiempo— va adquiriendo la tarea que desarrolla el departamento sujeto del cambio, el cual, al parecer de manera automática, necesita tener más peso en la decisión política. Pero si evaluáramos detalladamente la gestión administrativa de la Secretaría de la Reforma Agraria, por ejemplo, podríamos corroborar que una estructura administrativa más grande y con más peso político no garantiza que su trabajo sea más eficaz; al contrario, aumenta la ineficacia, lo que sin duda acrecienta la corrupción.

Para solucionar los problemas administrativos y para que la planeación fuera más armónica se pensó en secretarías que tuvieran funciones normativas, llamadas “globalizadoras”. Pero dar tareas normativas y de aplicación general a una estructura que tiene la misma jerarquía que otras sujetas a esa normatividad es añadir un conflicto adicional a los que ya pudieran haber existido por la distribución de tareas.

El telón de fondo para los cambios que se hicieron a la estructura administrativa, particularmente de 1960 a 1980, fue la preponderancia adquirida por el ejecutivo y la consecuente subordinación del legislativo. Por ello, la modernización administrativa y específicamente las propuestas de reforma se debieron a la iniciativa del presidente, lo que inevitablemente se identificó con la suerte del proyecto político sexenal y con el prestigio del presidente que promovía las reformas.

Los programas de reforma administrativa se elaboraron también para ampliar consensos y legitimar decisiones y proyectos gubernamentales. Esos programas, que pusieron en evidencia el mal funcionamiento de la estructura administrativa, aparecieron tímidamente en los años sesenta, durante los cuales se insistió en la bondad de esas reformas ligadas al desarrollo económico. Surgieron unidades con el propósito de mejorar la organización y el funcionamiento del aparato administrativo, y se insistió en la supervisión y el control del sector paraestatal, que por esos años ya tenía dimensión e importancia considerables. Se promovieron medidas de ordenación y apoyo para mejorar la estructura administrativa, pero sin un criterio integral, razón por la cual se crearon infinidad de oficinas bajo figuras jurídicas distintas.

Ordenar la acción estatal y concretarla en programas y planes fue una de las medidas urgentes que debieron tomarse a causa del crecimiento del sector paraestatal. Para coordinarlo se recurrió en un primer momento a lo jurídico y posteriormente se buscó la manera de integrar mejor las paraestatales al proyecto gubernamental; hubo intentos con planes sectoriales e incluso se pretendió que las paraestatales funcionaran dentro de un esquema sectorial.

En ese decenio, estos programas se incorporaron plenamente al proyecto, y se les otorgaron recursos y el apoyo político necesario. Los propósitos modestos pero eficaces que contenían estos programas se magnificaron durante el efímero auge económico, y se transformaron en planes ambiciosos con lo que perdieron su efecto benéfico y se diluyeron. No llegaron los resultados esperados, pero se convirtieron en parte de los proyectos ligados al voluntarismo presidencial, con lo que se les condenó a correr la misma suerte del proyecto político sexenal en turno.

El descuido de los requisitos de un modelo democrático, que impidieron al Estado mexicano estar al día y responder a las exigencias presentes se debe, entre otras cosas, al predominio que fue adquiriendo el ejecutivo en la negociación política. La celeridad en la decisión influyó en ello, pero también el espacio que fue cediendo el legislativo, el cual, convertido en facultad reglamentaria, amplió la potestad normativa del ejecutivo. En consecuencia, el presidente concentró las posibilidades de dar recursos a los proyectos. Veremos más adelante que las oficinas dependientes del ejecutivo tuvieron más éxito que las que sólo formalmente imaginaron resultados óptimos, pero al haber entrado en competencia con otras en la estructura burocrática perdieron fuerza y legitimidad.

Otra consecuencia de ese fortalecimiento del ejecutivo fue el dominio que adquirió la burocracia al convertirse en intermediario privilegiado de gobierno y sociedad. La burocracia, como grupo estable y, en consecuencia, consolidado como categoría social, con sus propios mecanismos de permanencia y reproducción, sus métodos de selección y reclutamiento, de expulsión y rechazo, su condición de élite dirigente y hasta gobernante, estableció los mecanismos de control y supeditó los de participación.²¹

²¹ Manuel Villa Aguilera, *La institución presidencial. El poder de las ins-*

La burocracia concentró recursos institucionales, que le dieron fuerza en la negociación política, para subordinar así los poderes judicial y legislativo. Contó entre esos recursos con la fuerza legal, resultado de la normatividad promovida básicamente desde el ejecutivo. La burocracia concentró también el presupuesto necesario para tener una idea más clara de los recursos económicos con los que contaba el Estado, sobre todo cuando ya no fue posible seguir acudiendo al gasto público para responder —por medio de las reivindicaciones— a las necesidades sociales. La planeación podía haber servido para ordenar el ingreso y gasto públicos, pero no logró rebasar la coyuntura y el límite del periodo sexenal.

Se puede afirmar que la estructura administrativa debió ajustarse —como dije antes— al criterio de cuál debía ser la función económica del Estado, pero este ajuste se hizo sobre los supuestos, condiciones y formas que estableció la burocracia en el poder. Por momentos esta burocracia se desdobra en burocracias, que entran en conflicto —como suele ocurrir— cuando sienten amenazado su poder e influencia en decisiones importantes y su comportamiento no es el de grupo integrado y homogéneo como se presenta, por ejemplo, al inicio de cada periodo sexenal.

La especialización que se requirió para entender funcionamientos más complejos, también sirvió para fortalecer las burocracias que, como dice Manuel Villa, se han ido enajenando a una ficción iluminista de la función pública, lo que las ha hecho perder perspectiva y posponer, e incluso rechazar, la necesidad de participación que la sociedad exige, al haberse politizado y adquirido experiencia.²² Es por ello que de los años sesenta a los ochenta, la administración pública mexicana puede entenderse esencialmente por medio de la dimensión burocrática. Al incorporarse en el aparato administrativo mecanismos racionalizadores y controles más sistemáticos la han ido convirtiendo en un elemento que tiene vida propia, podríamos decir, dentro del sistema político.

La relación entre democracia y eficacia administrativa no se presenta de forma evidente en las corrientes teóricas que anali-

tituciones y los espacios de la democracia, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1987, pp. 66-67.

²² *Ibid.*, p. 79.

zan estos fenómenos; sin embargo, de acuerdo con los supuestos de Huntington, las sociedades que se transforman y modernizan se ven obligadas a incorporar nuevos grupos y a adoptar actitudes más participativas como resultado del proceso modernizador. Las fórmulas para buscar apoyo y derivar legitimidad para el proyecto político tuvieron que ver —en muchos casos— con decisiones que se tomaron para que la gestión pública fuera más eficaz. Aunque ese propósito no siempre se pudo lograr, no invalida la estrecha vinculación que puede existir entre una administración pública eficiente y una sociedad cada vez más consciente y participativa.

En México, la modernización administrativa se convirtió en un recurso para fortalecer al Estado. Sin embargo, esta tendencia permite suponer que la administración tiende a separarse del poder político, lo que entraña el grave peligro de que se convierta en terreno fértil del saber técnico, sin tomar en cuenta ningún otro elemento. Por suerte esta tendencia pudo controlarse —como nuestro en el trabajo— por el papel de representante del medio social que la administración está obligada a desempeñar. No se llegó a la tiranía de la tecnoburocracia porque la administración representa, en muchos casos y momentos importantes, a sectores de la sociedad a los que no puede dejar de servir como interlocutor legítimo. Es cierto que esta dimensión se presenta de manera intermitente, pero no deja de ser un freno para evitar que la política quede sometida a las fórmulas administrativas, cuando la burocracia o las burocracias, abusando de la fuerza y poder que ya tienen, quieran convertirse en el elemento más importante de la política.

En el último periodo analizado aquí —1982-1988—, la reforma administrativa ya no tiene posibilidades de incluirse en el proyecto gubernamental, pero sí se plantea la necesidad de mejorar la estructura del gobierno y se insiste en contar con un modelo que apoye la profesionalización de los servidores públicos. Estos propósitos, englobados en el programa de modernización administrativa, fueron quedando rezagados a medida que la crisis económica impedía cualquier avance en el desarrollo integral de la sociedad. La crisis obligó a tomar decisiones de ajuste; se recortaron presupuestos, disminuyó el número de servidores públicos y se alteró la composición del sector paraestatal.

La necesidad de retomar el camino perdido del desarrollo su-

bordinó de nueva cuenta las propuestas de cambio y mejoras al aparato administrativo, por lo que se puede afirmar que su comportamiento es circular. Otra vez la dimensión instrumental es el eje de la relación sistema político-administración pública. Sin embargo, quizá como en ningún otro momento de los periodos incluidos en este trabajo, también aparece con toda claridad el papel de la administración pública como representante de los sectores empresarial, obrero y campesino, respectivamente. A partir de esos últimos años ya no se puede predecir el éxito de una decisión o medida gubernamental, si no se toma en cuenta la posición de sectores y grupos a los que afecta esa decisión, y en la que presionan por tener opiniones que ayuden a enriquecerla y mejorarla.

2. 1940-1960: DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES DE PODER A SU BUROCRATIZACIÓN

Sólo es posible entender el fenómeno administrativo en México —es decir, cómo se identifique y qué utilidad se reconozca al aparato administrativo— en su estrecha vinculación con el quehacer político.

Entre 1960 y 1980 los gobiernos favorecieron la estabilidad política que se había alcanzado en los años cuarenta, y procuraron controlar sectores importantes para dar impulso al desarrollo económico. Las relaciones de poder se encasillaron en fórmulas administrativas y la burocracia se incrustó en la política mexicana. Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés y Adolfo Ruiz Cortines hicieron cambios y favorecieron una infraestructura jurídica y administrativa con el propósito de fomentar la inversión y desarrollar la industria.

México empezó a consolidar su estabilidad política en la década anterior a 1940; este año, sin embargo, puede considerarse como el punto de arranque de un periodo de crecimiento económico sostenido. Diversos autores opinan que fue el sector público uno de los elementos importantes para dinamizar la economía.¹ Lo que el gobierno hizo entre 1940 y 1960 fue desarrollar la infraestructura (camino y sistemas de riego) y llevar a cabo una política de estímulos (subsidios y proteccionismo) que aus-

¹ Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico. Papeles representados por los sectores público y privado*, México, Editorial Diana, 1966; Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1983; Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, 10a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1980.

CUADRO 1

Formación bruta de capital fijo, 1941-1983) (porcentajes)

<i>Años</i>	<i>Relación con el PIB</i>	<i>Sector público</i>	<i>Sector privado</i>
1941-1946	8.2	55.5	44.5
1947-1952	13.7	42.1	57.9
1953-1958	17.2	31.6	68.4
1959-1964	16.4	38.9	61.1
1965-1970	18.9	34.3	65.7
1941-1970	14.9	40.5	59.5

Fuentes: Banco de México, *Producto interno bruto y gasto, 1970-1978*, México, 1979, pp. 43, 49; Nacional Financiera, *Statistics on the Mexican Economy*, México, 1977, y Banco de México, *Informe anual*, México, varios años. Cuadro tomado parcialmente de Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio*, México, El Colegio de México, 1985, p. 154.

pió la inversión privada. Es posible comprobar, como se aprecia en los datos incluidos en el cuadro 1, de qué manera el sector público es responsable de aproximadamente la mitad del total de la formación de capital; por ello se puede afirmar que la injerencia de dicho sector en la economía empezó a ser decisiva para el desarrollo.

Como muchos otros países, México adoptó la estrategia de industrializarse mediante la sustitución de importaciones, con objeto de alcanzar altas tasas de crecimiento económico. De manera paralela al crecimiento, surgieron problemas en torno a la producción agrícola e industrial y otros relacionados con desequilibrios del sector externo, lo que influyó de manera negativa en la distribución equitativa de la nueva riqueza social. Sin embargo, entre 1940 y 1960 la economía mexicana sufrió una transformación fundamental, porque "el promedio de la tasa anual de crecimiento para el periodo fue de más de 6%, cifra sólo comparable con la de unas cuantas economías muy prósperas".²

² Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*, México, El Colegio de México, 1985, p. 153.

En la primera parte de este capítulo destaco algunos de los cambios que se hicieron en la estructura administrativa pública, porque el desarrollo económico así lo exigía. Se observa, por ejemplo, cómo a pesar de que la contribución del sector agrícola al total de la producción disminuyó de 21 a 11%, mientras que la de la industria aumentó de 25 a 34%, se incrementaron considerablemente las dependencias gubernamentales vinculadas con el desarrollo agropecuario. Esto se explica porque el reparto agrario todavía tenía cierto efecto en la necesidad de control que el gobierno desplegó hacia el sector campesino. Se estimuló la producción agrícola, pero supeditada a las exigencias del desarrollo industrial; por ello los programas agrarios se desarrollaron ampliando y modificando la estructura administrativa, pero sobre todo aumentando el crédito agrícola distribuido por el Banco de Crédito Ejidal —fundado en 1935— y mejorando la infraestructura rural, en esencia la hidráulica, lo que explica que se creara la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Las nuevas oficinas gubernamentales fueron tanto puentes de comunicación como instrumentos para mediatizar las demandas de los campesinos, lo que quedó plenamente demostrado en la dotación de tierras —otra constante del discurso revolucionario—, atorada en la suma innumerable de decisiones administrativas, que se convirtieron en trabas para lograr el tantas veces mencionado reparto: "...los programas de crédito agrícola y la redistribución de tierras siguieron siendo un requisito indispensable para la legitimidad presidencial, teniendo por ello impacto político y económico".³ El desarrollo de este sector estuvo sujeto además a los vaivenes que el conflicto bélico impuso a la producción global. Los sectores urbanos pobres consiguieron también cierto apoyo: se tomaron medidas para fijar precios tope a los productos básicos, y se crearon organismos para el abasto popular como la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (que apareció en 1944).

El crecimiento económico tuvo su impulso fundamental en una estrategia de industrialización apoyada por políticas económicas y por instituciones gubernamentales. Dicen Daniel Levy y Gabriel Székely: "La inversión gubernamental produjo la expan-

³ Raymond Vernon, *op. cit.*, pp. 116-125.

sión de la infraestructura y de la capacidad productiva de la economía.”

Para ello, el Estado estrechó lazos con los empresarios y auspició la creación de organismos que los agruparon, lo que sin duda favoreció la comunicación y el entendimiento. Cada vez fue más necesaria la inversión extranjera, pero se incorporó con cierta reserva, por lo menos en el discurso político. El gobierno, observa Raymond Vernon, adoptó la “posición de que, aunque los empresarios extranjeros eran bienvenidos a México, la bienvenida sólo se mantenía mientras los extranjeros aceptaran las mismas obligaciones que los nacionales y las empresas sirvieran a los intereses de México”.

Se ampliaron de manera sustancial los programas de seguridad y asistencia sociales, inscritos en la tendencia ya mencionada de dar cauce burocrático a las relaciones con los obreros y los trabajadores del Estado. Éste controló también las industrias estratégicas para el desarrollo económico:

...En las tres administraciones las inversiones financiadas por el gobierno en el sistema ferroviario nacional, en la Comisión Federal de Electricidad y en Petróleos Mexicanos, estuvieron a la cabeza de la lista de inversiones en estos sectores, y la seguridad de que continuaría la colocación de capitales en los mismos fue tan completamente institucionalizada, que los presidentes que buscaron de tiempo en tiempo reducir estas inversiones, no siempre tuvieron éxito en sus esfuerzos.⁴

- Entre 1940 y 1960 los gobiernos tomaron medidas para fortalecer la estabilidad política y sentar las bases para el desarrollo económico del país. La preocupación por modificar o mejorar la estructura administrativa sólo se impulsó en la medida en que la participación del Estado en la economía así lo fue exigiendo. No hubo, a lo largo de esos años, propósito autónomo de modernizar la estructura y los procedimientos administrativos. Esto es claro, por ejemplo, en el hecho de que la planeación representó una especie de “ideal sacrosanto” —así lo llama Robert Shafer—, pero al igual que aparecieron oficinas encargadas de llevar a cabo esta “indispensable” tarea, desde el mismo momento

⁴ *Ibid.*, pp. 123-125.

de su creación se vieron sometidas a batallas mortales para lograr su supervivencia. Casi inmediatamente las agencias destinadas a la planeación tuvieron que hacer frente a los embates de liquidación, reorganización o compatibilidad de nuevas dependencias que se establecieron con propósitos similares.⁵

Mucho de lo que se hizo respecto a la planeación estuvo ligado a las circunstancias de la Segunda Guerra Mundial, lo que confirma que nuevas comisiones o coordinaciones, en muchos casos, no rebasaban más que la urgencia del momento. Shafer afirma que si el progreso mexicano no fue necesariamente producto de acciones planeadas para alcanzar ciertas metas macroeconómicas, tampoco puede quedar disociado de objetivos que el gobierno mexicano quería alcanzar en esas dos décadas.

Una de las preocupaciones manifiestas durante esos 20 años fue incorporar controles centrales al sector paraestatal, para que su participación fuera programada en la inversión y el gasto público, y establecer nuevas normas e incorporar instituciones y comisiones para conocer con precisión el comportamiento del sector. Surgieron entonces la primera ley para controlarlo y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Establecer condiciones para el desarrollo económico del país fue en esos años la meta principal. Se entendió que la estabilidad política se convertía en requisito fundamental; de ahí la tendencia evidente a centralizar decisiones políticas y administrativas.

Por ello, como veremos más adelante, los cambios importantes en la estructura de la administración pública desde 1940 hasta 1960, se debieron fundamentalmente a la necesidad de introducir controles de modo que los conflictos entre clases se encauzaran para favorecer las relaciones de poder entre los distintos grupos y orientarlos mediante la solución burocrática. Los campesinos y los obreros se convirtieron en elementos principales de ese control. El Estado también controló a los trabajadores que estaban a su servicio mediante prestaciones sociales. Se hicieron modificaciones importantes al Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado y, en consecuencia, se fortaleció la federación de sindicatos que los agrupaba. De igual manera,

⁵ Robert J. Shafer, *Mexico, Mutual Adjustment Planning*, Nueva York, Syracuse University Press, 1966, p. xiii.

se procuró reunir grupos que no cabían en los sectores obrero y campesino.

Pieza clave de la estrategia de utilizar a la administración pública para institucionalizar las relaciones de poder fue la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. El gobierno también respondió a demandas sociales con el objeto de controlar al sector obrero, el cual crecía al mismo ritmo que la industrialización. Con este propósito creó el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con lo que amplió su cobertura de prestaciones sociales.

LOS CAMBIOS ADMINISTRATIVOS QUE EXIGIÓ EL DESARROLLO ECONÓMICO

A partir de 1940, cuando Ávila Camacho llegó al poder, el país resintió las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, razón por la cual las decisiones políticas estuvieron condicionadas a fortalecer la unidad interna; fue necesario tomar medidas que cohesionaran tanto a los grupos como a los individuos para impulsar el desarrollo económico. Entre tanto, se sentaban las bases para el “despegue industrial” creando fuentes de crédito para promoverlo, y “dado que la guerra obligaba al país a optar por el modelo de sustitución de importaciones, la agricultura desempeñó un papel estabilizador en la nueva era de la construcción y la expansión económica”.⁶

En 1941 se tomaron una serie de medidas para fortalecer las relaciones del Estado con las empresas; muestra de ello fue la Ley de Cámaras de Comercio y de Industria, que sustituyó a la de 1936, separó por ramas de actividad a la organización industrial y otorgó a la Secretaría de Industria y Comercio el derecho de vetar las decisiones que tomara aquélla.⁷ Se crearon la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (Concanaco) y la Conferación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin), que hasta ese año eran un solo organismo. En 1942 se creó la Cáma-

⁶ *Proyectos sobre política agrícola en México. Caracterización de la política agrícola Mexicana*, CEPAL, 1981, p. 10.

⁷ José C. Valadés, *Historia General de la Revolución Mexicana. Los últimos presidentes*, México, Manuel Quezada Brandi, 1963, p. 292.

ra Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra), que agrupó a pequeños y medianos empresarios. Según datos de Marco Antonio Alcázar,⁸ las empresas agrupadas en este organismo pasaron en 1944 de 93 a más de 5 000. El Estado favoreció ese desarrollo con una política fiscal favorable a las empresas, desplegando un proteccionismo que quedó plasmado en la Ley de la Industria de Transformación (1941). Tanto el proteccionismo estatal como la manifiesta falta de interés en la política de los grupos empresariales, que conllevaba además cierto desprecio por la organización y práctica de la administración pública, los obligó a contar con organizaciones que les sirvieran de escudo ante cualquier tipo de presión que les exigiera comprometerse más con el país. Las cámaras empresariales fueron un avance porque se les obligó a tener presencia pública,

pero se cayó en los vicios que les permitieron usufructuar de una relación mínimamente democrática, cuando no directamente plutocrática con el gobierno. La pérdida fue mayor porque asumieron responsabilidades y compromisos políticos, pero no democráticos ni mucho menos socialmente amplios con la nación, traducibles a metas consecuentes con un proceso de desarrollo efectivamente consistente y creciente más generalizado.⁹

En años de guerra y de auge industrial, se crearon varias coordinaciones para realizar estudios económicos y de planeación, que “fueron esencialmente cuerpos consultores y no los encargados directamente de planear y ejecutar los planes. Gran parte de la actividad de estas agencias se dio por la situación de emergencia, producto de la guerra”.¹⁰ En abril de 1941 se reformó por ley el Consejo Nacional de Economía creado en 1933; el nuevo organismo, que se llamó Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, funcionó como cuerpo de asesores del Secretario de Economía y sus tareas fueron, básicamente, estudiar aspectos generales de la actividad económica. Se incluyó también el análisis de los Consejos de Economía Locales. Por

⁸ Marco Antonio Alcázar, *Las agrupaciones patronales en México*, México, El Colegio de México, 1970.

⁹ Manuel Villa Aguilera, “Los usufructuarios de la sociedad raquítica”, México, 1988, p. 135 (mimeo.).

¹⁰ R.J. Shafer, *op. cit.*, pp. 10-11.

una ley de julio de 1942 se sustituyó este cuerpo con la Comisión Federal de Planificación Económica —coordinada por el Secretario de Economía—, cuya función era formular planes para la movilización en ese campo que requirieran la cooperación interamericana, y estudiar problemas económicos que hubieran surgido con la guerra y terminaran con ella; también debía analizar, desde el punto de vista de la integración nacional, el programa de los Consejos Mixtos de Economía Regional. Esta comisión —cuyo medio de difusión fue la revista *Planeación Económica*—, como otros órganos abocados a tareas semejantes, terminó sus actividades en 1943. Uno de los problemas que requirió la atención del ejecutivo fue proteger el comercio exterior, teniendo en cuenta la evolución de la guerra. Por ello, también en 1941 se creó el Consejo Superior de Comercio Exterior. En 1943 se integró una Comisión Mixta de Cooperación Económica entre México y Estados Unidos, encargada de analizar los problemas comerciales entre los dos países y proponerles solución.¹¹

Por ley, el 23 de septiembre de 1942 se creó el Consejo Supremo de la Defensa Nacional, que representaba al gobierno y a los grupos que pudieran intervenir para resolver problemas ocasionados por la guerra. En octubre de 1942 se estableció un órgano descentralizado encargado de coordinar y fomentar la producción, dirigido por un funcionario que nombraba el presidente. El Fondo de Coordinación y Fomento a la Producción —encomendado en fideicomiso al Banco de México—,¹² se fundó con el propósito de alentar el desarrollo industrial. El 18 de mayo de 1943 se estableció la Junta de Economía de Emergencia, órgano consultivo y coordinador para las decisiones económicas que el ejecutivo debía tomar de manera inmediata. Uno de sus objetivos era observar y estudiar “las repercusiones de la guerra sobre la economía nacional; los fenómenos y problemas que de ellas se originen, y las posibilidades y exigencias que eventualmente puedan presentarse para desenvolver, corregir o encauzar mejor la marcha del proceso económico-social de la nación”.¹³

¹¹ Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. El sector paraestatal*, México, 1976, p. 70.

¹² *Ibid.*, p. 67. Por decreto, este organismo desapareció en 1944.

¹³ José Chanes Nieto, “La formación del Estado mexicano contemporáneo”, México, 1986, pp. 28-29 (mimeo.).

En junio de ese mismo año se instituyó otro organismo descentralizado, la Comisión Federal de Fomento Industrial, cuyos objetivos eran planear, organizar, financiar y establecer la industria indispensable que necesitaba el país; su propósito era estimular y, sólo temporalmente, suplir a la inversión privada. Esta comisión desapareció en 1953; no se cuenta con mayores datos sobre sus actividades ni sobre la razón por la que terminaron sus funciones. En 1944 se creó —y disolvió en diciembre de ese mismo año— la Comisión Nacional de Planeación para la Paz, cuyos miembros eran funcionarios gubernamentales; su único informe contenía una sección con una visión muy general de los problemas económicos.¹⁴

La Nacional Financiera, fuente de crédito para promover industrias, fue reestructurada en 1940 y elevada a rango de banco oficial de desarrollo, y se convirtió en intermediaria para canalizar préstamos extranjeros al gobierno y a la iniciativa privada. Sirvió también como auxilio financiero a empresas destinadas a la producción, para formar un mercado nacional de valores y actuar como agente del gobierno federal en la promoción del desarrollo económico. Nafinsa se convirtió rápidamente en el principal instrumento del Estado para actividades empresariales. A principios de la guerra intervino directamente en una serie de empresas industriales, aunque destinó el grueso de sus préstamos e inversiones a proyectos de infraestructura para el sector público: ferrocarriles, electricidad y telecomunicaciones.

Las actividades empresariales de Nafinsa también beneficiaron al sector privado: obras de infraestructura, financiamiento complementario, obtención de crédito extranjero y asistencia técnica. Esta institución logró promover y financiar proyectos de importancia vital para la industrialización nacional, que rebasaban la capacidad del sector privado.¹⁵ El cuadro 2 muestra los montos en créditos e inversión con los que la Nacional Financiera apoyó diferentes ramas de la actividad industrial, apoyo que se fue haciendo cada vez más significativo.

¹⁴ Véase R.J. Shafer, *op. cit.*

¹⁵ Véase Douglas Bennet y Kennet Sharpe, "El Estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano, 1917-1970", en *Foro Internacional*, 20 (1979), pp. 45-50.

CUADRO 2

Créditos e inversiones de la Nacional Financiera según principales actividades industriales (millones de pesos)

<i>Valores, participaciones y préstamos en vigor al fin de cada año</i>	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1953
Azucarera	18.4	26.2	92.6	147.5	162.2	156.8	115.7	195.0
Hierro y acero	71.2	73.8	79.9	99.5	106.9	125.2	113.2	218.7
Fertilizantes	10.0	10.0	10.5	10.9	39.1	52.3	54.0	40.5
Productos alimenticios (excepto azúcar)	3.4	9.6	34.4	19.4	30.6	36.8	42.7	61.3
Papel y pulpa	12.8	18.8	34.4	38.4	45.3	38.2	55.9	32.0
Textiles	15.9	26.2	33.0	42.6	22.9	38.5	54.1	70.7
Productos metálicos	3.9	4.1	4.7	7.4	4.3	28.7	11.0	31.9
Cemento	9.8	11.9	13.2	22.2	19.5	21.0	20.3	21.3
Electricidad	23.0	24.5	3.8	9.9	15.6	14.6	17.6	19.1
Construcción y materiales	3.8	12.1	16.5	16.4	21.9	51.7	107.2	28.1
Otros		10.5	15.1	19.4	23.9	32.3	22.7	63.2
Total	199.1	227.7	338.1	433.6	492.2	596.1	614.4	781.8
Porcentaje respecto a la inversión de la industria	—	3.4	9.0	7.4	4.8	8.4	—	—

Fuente: Citado en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 947.

En lo que se refiere a la participación de la inversión extranjera y su incorporación en empresas nacionales, se planteó la necesidad de establecer ciertos controles que orientaran el capital extranjero hacia las industrias básicas, por lo que se expidió un decreto para regular las nuevas inversiones que estableció un 51% de participación estatal. La Secretaría de Relaciones Exteriores se encargó de autorizar la formación de compañías con capital extranjero. El Banco Nacional de Fomento Cooperativo sustituyó al Banco Nacional de Fomento Industrial. Se crearon el Banco del Pequeño Comercio y el de Fomento de la Habitación.

En 1943 se expidió el Código Agrario, cuyos principios básicos eran mantener y respetar las instituciones fundamentales y los derechos de los campesinos; aumentar la superficie de las parcelas ejidales y ampliar las existentes; reglamentar la entrega de certificados agrarios y títulos de propiedad para proteger a los ejidatarios, y reconocer la situación legal de pequeños ganaderos y ejidatarios. Pero la nueva reglamentación no impidió que se tomaran medidas para fortalecer al sector privado en relación con el sistema de tenencia de la tierra y subordinar al ejido a la política de estímulo y a la iniciativa privada agrícola-industrial.

Para garantizar el éxito de esas decisiones se crearon unidades administrativas que abultaron la estructura existente y difícilmente contribuyeron a solucionar los problemas del campo. Así sucedió con la producción henequenera en Yucatán. Dando marcha atrás y con el pretexto de que era urgente aumentar la producción de una fibra que necesitaba la industria bélica, se devolvieron las máquinas desfibradoras a los ex hacendados. Con ello se privó a los ejidatarios henequeneros del mecanismo más importante en el proceso de la producción, lo que no se pudo impedir con la creación del organismo Henequeneros de Yucatán, en el cual, a pesar de que participaron los ejidatarios, el reparto de utilidades no fue, ni con mucho, favorable a los campesinos, ejemplo parecido es el tratamiento que se dio a los distritos de riego. En el Segundo Plan Sexenal se ordenaba dedicar los distritos a acomodar la población excedente; sin embargo, el gobierno de Ávila Camacho incorporó el sistema privado en el Valle del Yaqui y en los de riego de Tamaulipas.¹⁶

¹⁶ Luis Medina, *Del cardenismo al avilacamachismo, Historia de la Revolución mexicana, 1940-1952*, t. 18, México, El Colegio de México, 1978, p. 256.

En 1942 se precisaron las condiciones de inafectabilidad para terrenos dedicados a la ganadería, y se empezaron a reconstruir latifundios para favorecerla.¹⁷ En lo que a administración se refiere, el Departamento Agrario centró su atención en el reparto de tierras, y la Secretaría de Agricultura y Fomento, en el desarrollo de la actividad agropecuaria. Le correspondió “organizar la explotación agrícola del ejido, prestar auxilio a la pequeña propiedad y buscar que ambos sistemas se coordinaran en lugar de oponerse, y promover la educación económica del campesino”.¹⁸ Así pues, a la política agraria se le asignó como línea de acción básica el reparto de tierras, pero “apegado a un cuerpo de leyes y en una agregación casi infinita de decisiones administrativas y procedimientos complejos emanados del aparato burocrático, que acabaron por dominar las normas fundamentales”¹⁹ y, peor aún, impedir el reparto y paralizar, a la larga, la producción. No obstante, en política agraria se procuró conseguir más estabilidad y apoyo político del sector campesino, lo que también correspondía a la consigna general. Aunque la política agraria constreñía la producción agrícola, se logró poner en práctica “un plan de movilización que buscó producir lo necesario para el consumo interno, aumentar la producción de materias para uso industrial, suplir las fuentes de financiamiento del mercado norteamericano incomunicadas por la guerra y difundir el cultivo de especies tradicionalmente descuidadas”.²⁰ La intención de promover la producción en este sector quedó comprendida en el “Plan Agrícola”, al cual se incorporaron los productores mediante los Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario, creados en septiembre de 1941.²¹ Este intento de planeación se basó en orientaciones que el gobierno dio al sector privado, para fomentar la participación regional mediante objetivos y estrategias nacionales.

¹⁷ Michel Gutelman, *Capitalismo y reforma agraria en México*, México, Era, 1985, pp. 113-114.

¹⁸ Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La producción agropecuaria y forestal*, México, 1976, p. 234.

¹⁹ *Proyectos sobre política agrícola en México*, p. 10.

²⁰ Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La producción agropecuaria y forestal*, p. 238.

²¹ Posteriormente se transformaron en Consejos Mixtos de Economía Regional, sobre la base de la cooperación económica de las asociaciones, uniones y federaciones agrícolas.

Así pues, se definió claramente la política en congruencia con las metas nacionales de estabilidad y productividad, como respuesta al conflicto bélico. Pero la telaraña que tejía el aparato burocrático impidió que la administración pudiera elaborar medidas eficaces.

Para lograr la estabilidad, se controló y subordinó a los campesinos, lo que contradecía las exigencias de movilización y participación dinámica del sector. Como es de suponer ese conflicto terminó en parálisis, y los incipientes esfuerzos de planeación en el sector agrícola no volvieron a encontrarse a lo largo de los años cuarenta. Sí destacaron prácticas inconexas, como la ampliación de los programas de inversiones en infraestructura agrícola:

A pesar del conflicto bélico que dificultaba la importación de maquinaria, equipo, etc., se mantuvo la idea de modernizar la agricultura mediante la incorporación de semillas mejoradas, fertilizantes y la sustitución de implementos tradicionales y mecánicos.²²

El Banco Ejidal se convirtió —dice Lucio Mendieta— en “un gran vampiro que succiona insaciablemente los recursos de la nación...”²³ Las causas del desastre en las operaciones del banco se debieron, por un lado, al “complejo de factores culturales, civilización, ética; [por otro] a errores administrativos, ineptitud e inmoralidad de la burocracia que tuvo en sus manos la organización del crédito destinado a complementar la reforma agraria”²⁴

La atención que mereció la investigación agrícola se hizo evidente en la transformación que en 1940 tuvo la Dirección de Campos Experimentales, a la que aumentaron su presupuesto, y en la creación, en octubre de 1943, de la Oficina de Estudios Especiales como organismo con personalidad jurídica para suscribir convenios de cooperación técnica con la Fundación Rockefeller; ambas entidades absorbieron más de 4% de la inversión pública destinada al sector agrícola durante el periodo 1940-1946.

²² Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La producción agropecuaria y forestal*, p. 242.

²³ Lucio Mendieta Núñez, *Política agraria*, México, UNAM, 1957, p. 68.

²⁴ De 1936 a 1942 el Banco perdió 110 millones de pesos; véase nota anterior.

Desde 1939 tendieron a aumentar tanto la producción como el empleo, la productividad y el ingreso per cápita, pero, al mismo tiempo, disminuyeron los salarios y el ingreso real, sobre todo de los trabajadores del campo. El gobierno tomó decisiones para contrarrestar los efectos negativos de la industrialización sobre el nivel de vida de la población, pero ante las exigencias del proceso, esas medidas fueron insuficientes. Entre éstas destacaron dos: la Comisión de Control de Precios, creada para supervisar que los precios de artículos de primera necesidad no rebasaran los topes establecidos por la Secretaría de la Economía Nacional y la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., que controlaba la distribución de maíz, arroz y otros productos de consumo básico, para asegurar su abastecimiento e impedir alzas de precios. El presidente Ávila Camacho dijo en su último informe de gobierno en 1946: "Para actuar marginalmente en el mercado y con el fin de contrarrestar los altos precios de las subsistencias, se creó la Nacional Distribuidora y Reguladora". Las actividades de esta compañía —agregó el Presidente en el mismo informe—:

se incrementaron con la apertura de 2 500 tiendas populares en la capital y lugares más poblados, que contribuyeron compitiendo en la distribución de maíz, arroz y otros productos de consumo básico, para asegurar su abastecimiento e impedir el alza de precios en el mercado libre, y frenar el alza inmoderada de los precios de artículos de primera necesidad.²⁵

La urgencia de industrializar al país no daba cabida a las decisiones que podían fluir en el mejoramiento de la organización y funcionamiento de la estructura administrativa. Lo poco que se hizo en ese sentido fue establecer cierta coordinación entre las diferentes áreas. Así, en 1943 se estableció una Comisión Intersecretarial encargada de elaborar normas y llevar a cabo determinadas tareas para mejorar la coordinación entre las distintas áreas de la administración pública. Esta comisión —que se creó con la intención de que tuviera carácter permanente— estuvo integrada por los subsecretarios de Estado, por los secretarios ge-

²⁵ Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. El sector paraestatal*, p. 7.

nerales de departamentos y por un representante del procurador general de la República. Su cometido sería formular y llevar a la práctica un plan intersecretarial para perfeccionar la organización de la administración pública, a fin de evitar duplicaciones y servicios superfluos, mejorar el rendimiento del personal y hacer más ágiles los trámites con menor cargo para el presupuesto, para aprovechar de manera óptima los fondos públicos. La Comisión estudiaría las ramas que regirían el proyecto de presupuesto de egresos. Había la necesidad imperiosa de reducir gastos administrativos, porque las repercusiones de la guerra afectaban la economía del país.²⁶ No se conoce ninguna aportación resultante del trabajo de esta Comisión. En agosto de 1945 apareció en el *Diario Oficial* un decreto en el que ordenaba a las secretarías y departamentos de Estado ajustar sus presupuestos, para que distribuyeran sus saldos de manera que satisficieran los servicios hasta el 31 de diciembre de ese año. También se ordenaba que las dependencias se abstuvieran de organizar nuevos servicios administrativos, redujeran su personal y no cubrieran las vacantes de los empleados de planta. Se deberían reducir las partidas destinadas a viáticos y pasajes; los contratos de obra y la adquisición de maquinaria solamente se podrían efectuar en casos de urgencia.²⁷

Durante la campaña electoral de Miguel Alemán se llevaron a cabo "conferencias de mesa redonda" para conocer las demandas de los distintos grupos, no con el propósito de establecer las bases de un plan de gobierno, sino con el de permitir cierta participación que no rebasara los límites impuestos por la mecánica de la campaña electoral. El propósito del proyecto gubernamental era modernizar la política y la economía, para lo que se requería más participación del Estado. El gobierno de Alemán representó fielmente la transición y el político militar dejó cada vez más espacio al político civil. La guerra mundial ofreció también la oportunidad de profesionalizar al ejército y poner de manifiesto el significado político de individuos con cualidades distintas a las militares, que ya no podían encontrar su base de legiti-

²⁶ Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, p. 81.

²⁷ "Panorama económico", en *Revista de Economía*, México, septiembre de 1945, p. 9.

midad en campañas bélicas. Miguel Alemán aparecía como el representante del relevo generacional:

...llegaba al poder un grupo que con su juventud y sus estudios universitarios, habría de imprimir al nuevo régimen una característica que lo distinguiría en forma y contenido de los gobiernos anteriores. Se presentaba como un grupo de técnicos abocados a la redención nacional a través del conocimiento y a la lealtad al presidente.²⁸

Se trató de trabajar sobre bases de institucionalidad y a la vez se inició la tendencia a subordinar el proyecto del país en torno al poder presidencial. El presidente representó a una nueva generación de políticos y estuvo convencido de la necesidad de modernizar al país, mediante la industrialización. Se trataba de situar a México entre las naciones con un importante desarrollo industrial. La élite gobernante estuvo constituida por un grupo que no se había destacado de manera particular en sus distintos ámbitos profesionales, pero que contaba con la plena confianza del presidente. No se intentó hacer ensayos políticos y administrativos más o menos novedosos, sino dirigir los negocios del país. Con ello surgió un nuevo tipo de funcionario que se movía en el escenario político con la inquietud de hacer negocios más que política, lo que intensificó los saldos alarmantes en tráfico de influencia y corrupción.

Se siguió insistiendo en la necesidad de impulsar la producción agrícola para que continuara sirviendo de apoyo al desarrollo. El resultado —como dije antes— fue que una parte importante de los cambios y ampliaciones de la estructura administrativa ocurrieron precisamente en el sector agropecuario.

Miguel Alemán se comprometió a aumentar la producción agrícola y la industrialización del país. Para llevar a cabo el desarrollo agrícola se aumentó el personal técnico del Departamento Agrario, con la intención de acelerar los trámites de dotación o restitución de tierras y aguas e inafectabilidad de la propiedad rural garantizada por la ley. Además se creó en 1947 el Instituto

²⁸ Luis Medina, *Civilismo y modernización del autoritarismo, Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, t. 20, México, El Colegio de México, 1979, p. 17.

de Investigaciones Agrícolas, destinado a hacer compras experimentales para seleccionar mejores semillas, aplicar fertilizantes adecuados, buscar las prácticas más convenientes para los cultivos según las condiciones de las tierras y atender todos los problemas relativos a la técnica moderna de la agricultura. Siguió trabajando la Oficina de Estudios Especiales, sobre todo en el campo de la experimentación. También se reformó la Ley de Crédito Agrícola para que los bancos oficiales pudieran extender sus créditos a ese tipo de actividades. Se transformó la Secretaría de Agricultura y Fomento en Secretaría de Agricultura y Ganadería, y en 1949 se buscó dar apoyo a los ganaderos con las reformas al Código Agrario que otorgaban prórrogas para las concesiones de inafectabilidad.²⁹ Para ampliar la producción agropecuaria se creó en 1946 la Comisión Nacional de Colonización, encargada de estudiar y localizar terrenos que pudieran explotarse para promover su dotación entre particulares. Esta Comisión también sirvió para reacomodar en zonas despobladas a campesinos que no tenían tierra.³⁰

En la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (de diciembre de 1946), se incorporó a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, cuyos antecedentes se remontaban a 1926, cuando aparecieron la Ley de Irrigación y la Comisión Nacional de la Irrigación como parte de la estructura de la antigua Secretaría de Agricultura y Fomento. William Glade añade que:

El desarrollo en materia de irrigación fue incorporado a la nueva Secretaría. Bajo esta agencia los trabajos de irrigación se hicieron a un ritmo muy acelerado y México se convirtió en líder en ese campo. Es por ello que los últimos años esta Secretaría recibió mayor

²⁹ Blanca Torres Ramírez, *Hacia la utopía industrial, Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, t. 21, México, El Colegio de México, 1979, pp. 75-86.

³⁰ De 1947 a 1951 la Comisión había establecido 4 647 colonos en 181 435 hectáreas de distritos de riego, y 9 610 colonos en 878 684 hectáreas de otras tierras. La asignación presupuestaria de 1951 fue de poco más de dos millones de pesos, de los cuales 1 484 000.00 se destinaron a la adquisición de tierras (William Patton Glade Jr., "Las empresas gubernamentales descentralizadas", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, pp. 507-508).

presupuesto federal. Aun más, una alta proporción de los gastos gubernamentales en agricultura, fueron canalizados hacia la irrigación.³¹

A esta Secretaría también le correspondió organizar tareas relacionadas con el aprovechamiento de recursos hidráulicos y la construcción de obras de riego, drenaje, abastecimiento de agua potable y defensa contra inundaciones. Trabajó directamente o en cooperación con autoridades locales o con particulares; parte importante de su trabajo fue coordinar las comisiones encargadas del fomento regional.

El desarrollo agropecuario se convirtió en uno de los soportes importantes del crecimiento industrial, pero la economía campesina perdió terreno frente al desarrollo de la agricultura de exportación. Para fortalecer esta última, el gobierno reintrodujo el derecho al amparo en afectaciones agrarias; hizo grandes inversiones en caminos y obras de irrigación en las zonas dedicadas a la agricultura de exportación, y promovió la introducción de tecnología y crédito. Desaparecieron los intentos de racionalizar la producción mediante el plan agrícola del sexenio anterior; en su lugar se impuso la modalidad del programa agrícola por producto, para lo que se crearon comisiones —que podríamos denominar *ad hoc*— las cuales se propusieron en general fortalecer la producción para la exportación.

El gobierno mantuvo tres instituciones especializadas con el fin de estimular el cultivo de ciertos productos: la Comisión Nacional del Maíz, la del Café y la del Olivo. Cada una de ellas estuvo dirigida por una junta integrada por representantes de la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Economía y la recién integrada Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA), que aparecía sobre la base de la Nacional Distribuidora y Reguladora creada —según quedó apuntado— en el sexenio anterior. La antigua empresa reguladora de productos de primera necesidad fue absorbida por la CEIMSA, que había quedado establecida desde 1937, como una sección comercial del Banco Nacional de Comercio Exterior, para llevar a cabo negocios comerciales. Su capital inicial fue de seis millones de pesos. En julio de 1949, al disolverse la antigua em-

³¹ *Ibid.*, p. 505.

presa reguladora, se ampliaron las facultades de la CEIMSA, al encargársele mejorar el abasto y regular los precios del trigo, el maíz y cualquier otro artículo de primera necesidad.³²

Para cumplir con esas obligaciones, la CEIMSA utilizaba sus propios fondos, ya sea de capital o de las utilidades que hubiera podido obtener; los créditos que le concedía el Banco de Comercio Exterior para el financiamiento de operaciones comerciales relacionadas con el control de precios de artículos de primera necesidad o la importación de los mismos, y —aunque no publicados— fuertes subsidios anuales del gobierno federal.³³ La Comisión Nacional del Maíz fue establecida por decreto presidencial en 1947 con objeto de trabajar en cooperación con la Fundación Rockefeller en México y otros grupos de experimentación científica, “para elevar la productividad en el cultivo del alimento básico nacional”.³⁴

La incorporación de comisiones no paró ahí; también se crearon las que —desde la perspectiva de la infraestructura hidráulica— se consideraron útiles para la expansión y exportación de la producción agropecuaria, inspiradas en experiencias extranjeras (como la de Tennessee Valley Authority o la del Valle de Damodoc en Indiana, y la del Valle de San Francisco en Brasil): las comisiones del Papaloapan, del Tepalcatepec, del Río Fuerte y del Grijalva.

Los ejidos fueron abandonados a su suerte; en adelante se destinaron al reparto las peores tierras, las cuales —debido a la corrupción incrustada en las dependencias oficiales— no quedaban en mano de los campesinos; finalmente se optó por repartirlas sólo en regiones donde los conflictos agrarios pudieran representar un peligro para la estabilidad del sistema.³⁵

El sector financiero se amplió considerablemente en todas las actividades productivas, lo que le permitió no sólo impulsar sino regular el desarrollo industrial mediante el financiamiento de sec-

³² En el artículo citado en la nota 30 se incluye una amplia explicación sobre la participación de la CEIMSA en el comercio de sombreros de paja, garbanzo, algodón y café en los mercados internacionales, y de huevo, arroz y mantequilla de cerdo en los nacionales.

³³ R.J. Shafer, *op. cit.*, p. 90.

³⁴ José Fernández Santillán, *Política y administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, pp. 49-88.

³⁵ M. Huacuja, *op. cit.*, pp. 42-44.

tores considerados prioritarios. Una norma jurídica importante fue la Ley de Instituciones Generales de Crédito, puntal en la orientación de la política crediticia mexicana. Correspondió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Banco de México, a la Comisión Nacional Bancaria y la Nacional Financiera aplicar esa política. En el periodo de Alemán se añadieron a la banca pública el Banco Nacional del Ejército y la Armada, y el Nacional Cinematográfico. La banca privada creció con ocho bancos de depósito —cuyas sucursales proliferaron— y nueve instituciones de diverso tipo; una sola bolsa de valores —la de Monterrey— se sumó a la que existía en la ciudad de México;³⁶ se creó además la Comisión Nacional de Seguros.

En diciembre de 1950 se reformó la ley sobre atribuciones del Ejecutivo en cuestiones económicas (que reglamentó la Secretaría de Economía), la cual reguló las actividades industriales y comerciales de artículos alimenticios, efectos de uso general para el vestido y materias primas para la industria nacional. En esta ley se consignaron por primera vez los precios oficiales para artículos de primera necesidad. Ésos fueron los orígenes del gabinete económico, en el que el Ejecutivo intervino como promotor y regulador de la economía nacional mediante el funcionamiento selectivo de los sectores que consideraba prioritarios.³⁷ En enero de 1951 se creó la Comisión Nacional de Precios, integrada por representantes del poder público, industriales, comerciantes, campesinos y obreros, con lo que se ampliaron las atribuciones de la anterior Comisión de Control de Precios.³⁸

Crear unidades administrativas no fue la mejor solución para regular los precios, pero con la participación del gobierno, mediante la administración pública se introdujeron sutilmente los mecanismos de control necesarios para evitar que el alza de precios, que afectaba a muchos sectores de la sociedad, se convirtiera en un serio problema político. El gobierno estuvo consciente de que era necesario coordinar programas de inversiones y pla-

³⁶ Véase B. Torres Ramírez, *op. cit.*, pp. 140-141.

³⁷ Luis García Cárdenas, "Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal", en *Revista de Administración Pública*, 1983, núm. 54, pp. 318-319.

³⁸ "Precios e intervención", en *Revista de Economía*, México, enero de 1951, p. 449.

nes gubernamentales, y también las que Shafer llama “agencias cuasigubernamentales”, incluso antes de que la banca internacional recomendara dar ese paso hacia el año 1953.³⁹ La primera medida en ese sentido la constituyó la promulgación de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal promulgada en 1947, que obligaba al sector paraestatal a sujetarse a los lineamientos marcados por la política general del Ejecutivo. La ley facultó a la Secretaría de Hacienda para controlar las operaciones de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, y seguir de cerca su funcionamiento económico y administrativo mediante auditorías e inspecciones técnicas.

En enero de 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones dentro de la esfera de competencia de la Secretaría de Hacienda; sus funciones fueron administrativas en cuanto controlaba y coordinaba a los organismos comprendidos en la nueva ley para controlar al sector paraestatal. Con el trabajo de la comisión se logró tener algunos datos sobre los presupuestos para evaluar no sólo los dedicados a la inversión sino al gasto de las dependencias. Sin embargo, como se intentó proponer que Hacienda controlara estrictamente las operaciones y los gastos totales de los organismos —sustentándose en las recomendaciones de la Comisión de Inversiones—, éstos se opusieron con firmeza aludiendo a procedimientos legales y solicitaron a Hacienda que aplazara las funciones de la comisión. Esa hostilidad no permitió a la comisión cumplir su tarea, por lo que paulatinamente se dedicó a controlar organismos de importancia menor; las principales dependencias descentralizadas quedaron así al margen de sus actividades. En 1949 se derogó el decreto que la había creado.⁴⁰

Con el propósito de controlar la inversión extranjera, se integró una comisión intersecretarial, cuya composición y tareas le fueron asignadas por acuerdo presidencial el 23 de junio de 1947. El secretario de Hacienda en esa época, Ramón Beteta, puntualizó la posición del gobierno respecto a la inversión extranjera: “...no creía que los capitales extranjeros implicaran, en prin-

³⁹ R.J. Shafer, *op. cit.*, p. 53.

⁴⁰ Raúl Salinas Lozano, “Comisión de Inversiones”, en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, p. 327.

cipio, una penetración de orden político. Si la inversión no era necesaria, debía ahuyentársele, pero si lo era no había que ponerle trabas". Y refiriéndose concretamente al terreno legal, consideró que la inversión extranjera estaba regulada por disposiciones de orden general: la Constitución y la legislación mercantil, fiscal y del trabajo. Subrayó que no había en México ninguna otra limitación o condición para que los extranjeros invirtieran en el país, fuera de estos ordenamientos y de los que en el futuro estableciera la recién formada Comisión de Inversiones.⁴¹ Esta última debía coordinar la aplicación de las disposiciones legales en ese tipo de inversiones y buscar un mejor equilibrio entre el capital nacional y el extranjero, asegurar su aprovechamiento de acuerdo con las necesidades del país e impedir sus consecuencias dañinas.

Miguel Alemán se interesó entonces en que el presupuesto mantuviera un sano equilibrio y en que no creciera desmesuradamente el número de los servidores públicos. Por ello, mediante un acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se dictaron normas para mantener el equilibrio del presupuesto y el manejo adecuado de sus partidas. Se decidió también que no podrían cubrirse las vacantes del personal de categorías inferiores; tampoco se podían contratar servicios profesionales que no fueran los que aparecían en nómina ni comisionar empleados civiles o militares en el extranjero, excepto el personal de planta de los servicios consulares y diplomáticos.⁴² Pero las cifras dicen que, a pesar de los acuerdos, el número de servidores públicos aumentó.⁴³

Entre las pocas decisiones tomadas sobre el mejoramiento administrativo, destaca la inclusión de la Dirección de Organización Administrativa en la Secretaría de Bienes Nacionales de Inspección Administrativa, a la que se le encargaron estudios y sugerencias para mejorar la administración. En esta Dirección se intentó, por primera vez, dejar de lado el enfoque jurídico,

⁴¹ Blanca Torres, *op. cit.*, 217.

⁴² *Tiempo*, 20 de enero de 1950.

⁴³ Carlos Sirvent, *La burocracia*, México, ANUIES, 1977. Según los datos obtenidos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre personal de la estructura central federal, de los órganos legislativo y judicial y de las dos procuradurías, en 1940 se contaba con 136 327 plazas, y en 1945, con 174 045.

para incorporar sistemas de organización y técnicas que ayudaran a mejorar la calidad del trabajo administrativo en las dependencias públicas.

Las instituciones que apoyaron la estabilidad del sistema continuaron perfeccionándose. El gobierno de Adolfo Ruiz Cortines incluso avanzó hacia un comportamiento regido por normas burocráticas, lo que incluso favoreció que el espacio de la negociación política se estrechara. No obstante:

Ruiz Cortines se presenta bajo el signo del cambio, o lo que se podría llamar la política de contraste. Es necesario insistir, sin embargo, en que no se trató de un cambio o redefinición del sistema político y económico; se trató simplemente de una variación de estilo para afianzar el nuevo gobierno...⁴⁴

Parte de la estrategia política con la que Ruiz Cortines inició su gobierno fue instaurar un estilo austero para manejar los asuntos públicos. Para conseguir una nueva imagen, en su primer mensaje a la nación el presidente dijo:

La colectividad en general debe coadyuvar lealmente para que los funcionarios y los empleados públicos procedan con la más absoluta honradez, y así lograr la moral administrativa y pública en México. Consecuentemente, obraremos con máxima energía contra los servidores públicos banales o prevaricadores, y al efecto promoveremos las reformas necesarias a la Ley de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados, para la imposición de castigos drásticos y ejemplares.⁴⁵

Como sucede actualmente, se propuso que los funcionarios públicos declararan el monto de sus bienes al iniciar funciones. La eficacia de las modificaciones propuestas resultó relativa ya que según apuntan Olga Pellicer y José Luis Reyna, en realidad no se encuentran datos sobre su aplicación a lo largo de todo el sexenio. Sin embargo, cumplieron la función de renovar la imagen del gobierno al ser vistas como una advertencia del nuevo

⁴⁴ Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna, *El afianzamiento de la estabilidad política, Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960*, t. 22, México, El Colegio de México, 1978, pp. 13-15.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 18.

presidente de que no veía con simpatía abusos aceptados y alentados en regímenes anteriores.

Para impulsar una administración austera y honesta fue importante la formación del gabinete. Al nombrar a sus colaboradores, el presidente intentó hacer a un lado los compromisos políticos que había sido costumbre respetar:

Los merecimientos técnicos y administrativos sustituyeron los valores de la Revolución que habían empezado a declinar desde el sexenio anterior y Ruiz Cortines sólo conservó el simbolismo de la Revolución en la Secretaría de la Defensa y de Marina.⁴⁶

Sin embargo, el gabinete quedó finalmente integrado de manera heterogénea, con políticos que representaban a varias generaciones: jóvenes, prototipo de la generación emergente, y viejos que más bien encarnaron la presencia de grupos residuales. Unos y otros parecían distinguirse en que llegaron a la escena política con distintas experiencias, lo que implicó desiguales vínculos y relaciones.⁴⁷ El proyecto de desarrollo económico giró en torno a los mismos ejes: se profundizó la participación del sector paraestatal, no tanto subrayando el aspecto cuantitativo —como sucedió en décadas posteriores— sino el cualitativo, manifiesto en las reestructuraciones de empresas importantes de ese sector y en la intensa actividad que desarrolló Nacional Financiera. También continuó la incorporación de comisiones, entre las que destacó la de Inversiones, con positivos resultados, y la de Protección al Comercio Exterior.

Al llegar Adolfo Ruiz Cortines a la presidencia se insistió en la necesidad de utilizar los recursos de manera estricta. La estructura de la inversión pública continuó orientada hacia el fomento económico y esto empezó a significar rezagos en actividades y obras de beneficio social, lo que se puede observar en los datos que aparecen en el cuadro 3.

El crecimiento económico se vinculó aún más con la inversión extranjera y el capital nacional se canalizó en el sector agro-

⁴⁶ José C. Valadés, *Historia General de la Revolución Mexicana. Los últimos presidentes*, México, Manuel Quezada Brandi, 1963, p. 292.

⁴⁷ Berta Lerner y Susana Ralsky, *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas, 1910-1973*, México, Instituto de Estudios Políticos, 1976, pp. 269-274.

CUADRO 3

Prioridades en inversiones de capital del sector público en México, 1940-1960

Año	Cantidad total en millones de pesos (a precios corrientes)	Porcentajes			
		Industria	Comunicaciones y transportes	Agricultura ganadería, silvicultura	Bienestar social
1940	290	20.7		15.2	10.0
1941	337	8.3	52.4	17.5	16.0
1942	464	8.2	56.1	14.0	11.6
1943	568	6.3	64.7	15.2	9.0
1944	657	9.6	68.1	18.6	10.8
1945	848	15.6	59.0	17.0	10.7
1946	999	15.3	54.2	19.3	10.6
1947	1 310	12.8	52.7	19.7	13.8
1948	1 589	18.1	51.5	20.7	15.6
1949	1 956	24.1	44.3	23.4	12.1
1950	2 672	29.8	38.7	19.3	9.6
1951	2 836	25.8	40.4	20.4	12.2
1952	3 280	21.3	40.8	17.1	18.3
1953	3 076	24.8	42.0	18.3	8.4
1954	4 188	37.6	43.7	15.0	9.4
1955	4 408	39.4	35.6	13.7	13.5
1956	4 571	28.2	32.3	14.2	18.7
1957	5 628	30.9	37.3	11.9	18.8
1958	6 190	33.8	35.8	11.3	14.1
1959	6 532	42.1	38.4	11.5	13.2
1960	8 376	36.0	42.1	6.9	22.5
			36.0		

Fuente: James W. Wilkie, *Statistics and National Policy*, Los Angeles, UCLA Latin American Center, 1974, pp. 109-110; Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, 1972, pp. 360-361; Apéndice R, *El mercado de valores*, 17 de diciembre, 1973, y 16 de diciembre, 1974, y *Comercio Exterior*, enero, 1976.

Cuadro tomado parcialmente de James W. Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal, cambio social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 528.

pecuario. A finales de 1953 el presidente envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley para crear el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, cuya finalidad era garantizar a las instituciones de crédito privadas la recuperación de los préstamos otorgados a la agricultura con el fondo inicial de 100 millones de pesos aportados por el gobierno federal.

Los beneficios de la nueva institución fueron los sectores privilegiados del campo, únicos sujetos de crédito que tienden a concentrarse en las zonas de agricultura comercial exportadora. Los sectores pauperizados y marginales no resultaron beneficiados con el nuevo fondo agrícola.⁴⁸

El reglamento del Fondo, que apareció en abril de 1955, disponía que un comité técnico debía establecer el fideicomiso que manejaría el Banco de México. En ese mismo año se creó además la Procuraduría de Asuntos Agrarios, encargada de asesorar y defender a los campesinos. Los nombramientos de los funcionarios de la nueva institución recaían en el jefe del Departamento Agrario, con la aprobación del presidente de la República. Con esta procuraduría se intentó “agilizar las negociaciones políticas con el sector agrícola, que se retrasaban por los intereses burocráticos que intervenían o por la desorganización administrativa que prevalecía”.⁴⁹ Esta medida, más demagógica que práctica, no tuvo trascendencia; el problema de la administración ineficaz y corrupta de la tierra, y el de los recursos para el fomento del agro, no sólo no resolvieron, sino que se agravaron en años subsecuentes.

Al finalizar 1955, para garantizar los flujos crediticios al campo, el gobierno sustituyó la Ley de Crédito Agrícola de 1943 por una nueva ley, expedida en diciembre, la cual

no introducía modificaciones importantes en la forma de operar el crédito agrícola; se limitaba a hacer algunos ajustes de carácter más bien administrativo, de ahí su escasa trascendencia. Las pocas caracte-

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 269-274. El crédito privado beneficiaba a quienes tenían más de cinco hectáreas.

⁴⁹ Manuel López Gallo, *Economía y política en la historia de México*, México, Editorial Grijalbo, 1967, pp. 254-256.

terísticas que podrían considerarse importantes eran que el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Nacional de Crédito Agrícola adquirieron carácter de instituciones descentralizadas, con lo que aumentaron su autonomía; a las sociedades locales de crédito ejidal y agrícola se les dio carácter de organizaciones auxiliares de crédito, y quedaron suprimidas las uniones locales de crédito agrícola y ejidal, así como las sociedades de interés colectivo agrícola.⁵⁰

Tampoco se alteraron las pautas de relación establecidas con el sector privado. Con el objeto de garantizar el crédito para el desarrollo industrial, se creó en diciembre de 1953 el Fondo de Garantía y Fomento de la Mediana y Pequeña Industria, que manejaría en fideicomiso Nacional Financiera.⁵¹ El gobierno federal hizo la aportación inicial —50 millones de pesos—, que podría ampliarse con aportaciones federales, estatales y con los productos de las inversiones:

Los pequeños industriales están de plácemes porque entre las funciones del fondo se encuentran la de garantizar los préstamos que las instituciones privadas otorguen a la pequeña y mediana industria, y la de aceptar, suscribir y colocar obligaciones que los industriales emitan con la intervención de alguna institución de crédito.⁵²

En junio de 1954 se estableció el Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional. En la ceremonia de inauguración el presidente dijo que “era cada vez más evidente la urgencia de estrechar la coordinación de la iniciativa privada con la acción oficial”.⁵³ El Consejo —que actuó tanto en la agricul-

⁵⁰ Olga Pellicer de Brody y Esteban J. Mancilla, *El entendimiento con los Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador, Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960*, t. 23, México, El Colegio de México, 1978, p. 191.

⁵¹ En financiamiento industrial, fue muy significativa la creación del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (Fogain), como respuesta no sólo a una necesidad latente, sino a las reiteradas peticiones de pequeñas y medianas empresas. En 1954 el Fogain operó créditos por un total de 18.5 millones de pesos que se destinaron a 99 empresas, especialmente de las ramas metalmecánica y de bienes de consumo no duradero. *México, 50 años de Revolución*, t. 1, *La Economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, pp. 193 y 194.

⁵² *Tiempo*, 15 de enero de 1954.

⁵³ *Tiempo*, 18 de agosto de 1954, citado por Pellicer y Mancilla, *op. cit.*, p. 146.

tura como en la industria y estuvo integrado por representantes de las principales organizaciones empresariales y obreras— se creó como órgano de consulta que debía tomar “medidas concretas para el incremento y equilibrio entre la agricultura y la industria”.⁵⁴

La empresa pública contaba ya con cierta experiencia y podía enfrentar los desafíos del desarrollo. De 1940 a 1952 el número de empresas pasó de 57 a 158 y se habían acreditado ante la sociedad como base de la política industrial e instrumentos capaces de dar forma al régimen de economía mixta, en el que se perfilaba la división de tareas entre los sectores público y privado. En esos años aparecen empresas para sustentar la industrialización, apoyar la sustitución de importaciones y acelerar la formación de capital.⁵⁵ Se hizo un esfuerzo que superaba los imperativos de la industrialización, es decir, se intentó también fortalecer las áreas que intervenían en el bienestar social. El Estado, superando la sola búsqueda de equilibrio financiero, obtuvo así una serie de recursos para regular el funcionamiento del sistema en su conjunto.⁵⁶ La industria paraestatal se fomentó en ramas importantes y, como resultado de la intervención de Nacional Financiera, el Estado adquirió participación mayoritaria o minoritaria en numerosas empresas manufactureras, tal como se observa en el cuadro 4.

Se reestructuraron empresas estatales como Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, que adquirieron enorme importancia en el fomento al desarrollo industrial. Se organizó el Fondo de Garantía y Fomento de Turismo, que permitió establecer empresas hoteleras estatales.

En 1953 se integró el Comité de Inversiones, que dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En junio de ese

⁵⁴ Decreto de creación del Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional (*Diario Oficial*, 12 de junio de 1954).

⁵⁵ Entre 1940 y 1952 se crearon Altos Hornos de México, Ayotla Textil, Guanos y Fertilizantes, Fundiciones de Hierro y Acero, Minera de Real del Monte, Diesel Nacional, y cerca de 80 organismos y empresas en las industrias azucarera, del papel, petroquímica y metalmecánica (Elia Marum Espinosa, “Empresa pública e intervencionismo estatal en México, 1976-1988. Un análisis alternativo”, tesis de doctorado, México, UNAM, 1989, pp. 63-199).

⁵⁶ José Ayala Espino, “Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)”, en *La industria paraestatal en México*, t. 2, México, Fondo de Cultura Económica-SEMIP, 1988, pp. 355-356.

año se acordó que las secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal estarían obligados a presentar a la Secretaría de Hacienda sus programas de inversiones para el periodo 1952-1958 y a informar oportunamente los cambios que se dieran en los mismos. El nuevo Comité de Inversiones tomó medidas para tener más control de los organismos y empresas públicas. Shafer opina que, probablemente, las medidas del comité provocaron conflicto entre las agencias gubernamentales y las autónomas.⁵⁷ Es por ello que la medida más importante sobre modernización administrativa fue que el Comité de Inversiones dependiera del Ejecutivo, quizá para reducir fricciones y ejercer mayor presión sobre las oficinas gubernamentales. A partir de ese momento se llamó Comisión de Inversiones. La función básica de esta Comisión remozada fue coordinar mejor las inversiones públicas, reordenándolas con base en un criterio jerárquico que tuviera como fundamento la atención a las necesidades sociales más urgentes y realizar las inversiones más necesarias y productivas. Por norma, ninguna obra de importancia podía ejecutarse si la Comisión no daba su opinión; fue de hecho —dice Shafer— la “fuerza más integradora de la planeación nacional”. Por último, en diciembre de 1956 se creó la Comisión para la Protección del Comercio Exterior, a la que se le encargaron una serie de tareas para mejorar el intercambio con el exterior.

CAMBIOS ADMINISTRATIVOS SUPEDITADOS A LA NECESIDAD DE BUROCRATIZAR LAS RELACIONES DE PODER

El gobierno de Manuel Ávila Camacho fortaleció el sistema político, lo que le permitió tener una posición sólida ante el exterior y negociar alianzas internacionales. En los primeros seis meses de su periodo propuso reformas legales y pudo contar así con la infraestructura jurídica necesaria para fortalecer la capacidad del Estado como árbitro de conflictos y como primer intento racionalizador. Para contar con apoyo amplio, el gobierno mexicano entabló negociaciones con algunos grupos sociales, entre

⁵⁷ R.J. Shafer, *op. cit.*, p. 54.

CUADRO 4

**Participación de la Nacional Financiera en varias empresas,
al 30 de junio de 1953 (millares de pesos)**

Empresas	Capital total	Valores en poder de Nafinsa (%)
Clasa Films Mundiales, S.A.	1 000	51.00 ²
Banco Nacional Cinematográfico, S.A.	10 000	56.57
Compañía Electrónica de Manzanillo, S.A.	700	84.70
Nueva Compañía Electrónica Chapala, S.A.	100 000	60.00
Altos Hornos de México, S.A.	70 000	51.61
Compañía Industrial de Atenquique	30 000	35.25
Unión Forestal de Jalisco y Colima, S.A.	7 500	100.00
Refrigeradora del Noroeste, S.A.	2 000	91.50
Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.	10 000	10.74
Aseguradora Mexicana, S.A.	2 900	4.39
Cementos Portland Moctezuma, S.A.	3 250	99.91
Guanos y Fertilizantes de México, S.A.	55 000	8.89
Asociación Hipotecaria Mexicana, S.A.	4 037	21.58
CEIMSA	6 000	16.66
Agencia Central Ford, S.A.	2 500	52.00
Compañía Mexicana de Coque y Derivados, S.A.	70 000	*
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.	25 000	95.00
Maíz Industrializado, S.A.	12 000	100.00
Compañía Industrial Irolo, S.A.	5 000	100.00
Constructora del Sur, S.A. de C.V.	56 494	100.00
Obras Portuarias, S.A.	1 000	100.00
Ferrocarril Noroeste de México, S.A.	25 000	100.00
Industrial de Abasto, S.A.	25 000	100.00
Carbonífera Unida de Palau, S.A.	12 300	45.52
Maduro Mines, Co., S.A.	17 300	67.50
Aerovías Reforma, S.A.	20 000	100.00
Industrial Nacional Química Farmacéutica	50 000	49.00
Laboratorios Balco, S.A.	3 000	100.00 ¹
Compañía Electrónica Guzmán, S.A.	850	41.18
Compañía Electrónica Morelia, S.A.	1 200	100.00
Compañía Hidroeléctrica Occidental, S.A.	500	100.00
Eléctrica, S.A.	30	100.00
Progreso, S.A.	60	100.00
Celulosa Mexicana, S.A.	4 000	100.00
Diesel Nacional, S.A.	75 000	78.00
Fábrica de Máquinas de Coser, S.A.	2 500	99.84
Motores y Maquinaria Anáhuac, S.A.	17 000	32.70
Congeladora de Mazatlán, S.A.	5 000	100.00
Nitrógeno, S.A.	4 100	48.78
Super Carbón de México, S.A.	1 000	100.00

CUADRO 4 (continuación)

<i>Empresas</i>	<i>Capital total</i>	<i>Valores en poder de Nafinsa (%)</i>
Banco de México, S.A.	50 000	0.02
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.	33 509	3.90
Banco del Pequeño Comercio del D.F., S.A.	2 891	0.05
Banco Nacional Hipotecario Urbano, S.A.	28 225	1.13
Nacional Monte de Piedad, S.A.	5 000	10.00
Banco Industrial del Estado de México, S.A.	1 000	1.60
Cobre de México, S.A.	20 000	23.46
Chapas y Triplay, S.A.	5 000	55.96
Exportadora de Películas, S.A.	1 375	19.85
Ingenio Independencia, S.A.	17 000	99.41
Internacional de Películas, S.A.	1 980	21.53
Espada Mines Co., S.A.	200 000	51.00

¹ La mayoría de las acciones pertenecen al gobierno federal, a Altos Hornos de México y a la Carbonífera Unidad de Palau y acciones.

² Incluye algunas inversiones del gobierno federal hechas a través de la Nacional Financiera.

Fuente: Información directa de la Nacional Financiera. Citado en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública, México*, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, p. 499.

otros, los obreros. La política obrera debía seguir viéndose favorecida, y esto se trataría de lograr a base de concesiones y de negociaciones. La clase obrera mexicana crecía paralela al desarrollo industrial; por lo tanto era obligado tomar medidas que estabilizaran esa relación para no poner en peligro al sistema político. Con ese propósito se estableció el Pacto de Unidad Obrera, lo cual significó integrar las seis federaciones de trabajadores más importantes, que agrupaban 90% de los obreros sindicalizados, y la decisión de someterse al arbitrio del presidente de la República. Este pacto se vio reforzado con disposiciones adicionales como la Ley de Compensaciones de Emergencia al Salario Insuficiente, de 1944, y la Ley sobre Contratos Colectivos de Trabajo Obligatorio, que se justificaban por la enorme cantidad de establecimientos comerciales e industriales que contrataban trabajadores sin protección legal alguna.

Por lo que respecta a los trabajadores al servicio del Estado, Ávila Camacho envió a la Secretaría de Gobernación el proyecto de reformas a su estatuto jurídico para dar salida a demandas

sobre el escalafón y garantizar los derechos del personal de base. Al aprobarse las reformas, se incorporaron nuevos gremios a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), organismo cúpula que apareció a consecuencia del estatuto que Cárdenas propuso al Congreso en 1937. En ese estatuto se reconocieron derechos como la estabilidad en el trabajo, la asociación y la huelga con restricciones importantes. Se clasificó al personal como de base y de confianza, lo que favorecería que el grueso de los trabajadores estuvieran sindicalizados y esto facilitaría al gobierno su control. El estatuto también ayudó a la tarea del gobierno en los recortes de personal: el presidente concedió a los sindicatos de burócratas que nombraran delegados para discutir con los secretarios de Estado y jefes de departamentos los reajustes de personal. La decisión del Ejecutivo tenía el propósito de cesar a empleados que no fueran necesarios, ya que su exceso recargaba mucho el presupuesto.

La administración central tuvo pocas pero importantes modificaciones durante el gobierno de Ávila Camacho. En 1941 se creó la Secretaría de Trabajo y Previsión Social —sobre la base del antiguo Departamento Autónomo del Trabajo que existía desde 1933—, porque la industrialización del país exigía el desarrollo de la clase obrera. Este cambio, como dije en el primer capítulo, se debió al hábito poco racional y contraproducente de cambiar el *status* jurídico de una dependencia cuando sus tareas se hacían más complejas. Al convertir al departamento en secretaría se le dio más peso político a decisiones que para el gobierno eran y son de suma importancia: aquellas que tienen que ver con la negociación entre factores de la producción. Fue necesario desdoblarse el aparato administrativo para institucionalizar las relaciones laborales. De la misma manera, se ampliaron los grupos de la Junta de Conciliación y Arbitraje; se reforzó el aparato de previsión social, que quedó en una nueva dirección, y se organizaron la Procuraduría Federal del Trabajo, el Departamento Jurídico y el de Inspección. Se estableció una comisión de estudios económicos y sociales para que analizara técnicamente los conflictos que no se pudieran resolver con la intervención de la Secretaría del Trabajo o la de la Junta de Conciliación y Arbitraje.⁵⁸

⁵⁸ Miguel Quintana, "La acción presidencial a favor de los trabajadores",

Con la creación de la Secretaría del Trabajo y las reformas hechas a la Ley Federal del Trabajo y a algunos artículos constitucionales,

el gobierno de Ávila Camacho estableció lineamientos precisos de acción sindical, un mecanismo administrativo que hiciera frente con mayor eficacia a los complejos problemas laborales, y fortaleció jurídicamente su propia capacidad de acción.⁵⁹

Aunque, cuatro décadas después, vale la pena preguntarse si el aparato administrativo que regula las relaciones de trabajo es eficaz, es innegable que los elementos de control político que se desprendieron de esas decisiones cumplieron su propósito.

Como medida complementaria para fortalecer el control político que el gobierno requería, y a la vez dar respuesta a las demandas de ampliación de beneficios sociales, se creó en 1941 el Departamento de Seguros Sociales, encargado de estudiar los proyectos sobre seguros de vida, invalidez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes. Ese mismo año se creó una Comisión Técnica encargada de convertir esos proyectos en ley, integrada por las Secretarías del Trabajo y Previsión Social, Hacienda y Crédito Público, Economía Nacional y Asistencia Pública, el Departamento de Salubridad Pública y representantes de organizaciones obreras y patronales. El 15 de mayo de 1943 se expidió el decreto sobre el sistema de seguridad social, con las modalidades y los plazos para su instauración.

De acuerdo con el documento, el seguro social empezaría a ofrecer sus servicios a partir del año siguiente. Pero un paso previo para tal efecto era, naturalmente, el cobro de las cuotas a obreros y patronos, obstáculo que resultó más que serio para llevar el proyecto a la práctica.⁶⁰

Estos problemas obligaron al gobierno avilacamachista a reformar la Ley del Seguro Social en noviembre, dar a las cuotas carácter fiscal y a las autoridades hacendarias la facultad de co-

en *Seis años de actividad nacional*, citado por Luis Medina, *Del cardenismo al avilacamachismo*, p. 385.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 321.

⁶⁰ *Ibid.*

brarlas. Las etapas de su instalación fueron las siguientes: en 1943 se implantó el decreto sobre los seguros obligatorios de accidentes de trabajo y enfermedades no profesionales en el Distrito Federal; el 21 de febrero de 1945 los seguros se extendieron a la ciudad de Puebla; el 1o. de agosto el servicio se implantó en Monterrey; el 15 de marzo del año siguiente se extendieron a Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y El Salto, en Jalisco.⁶¹ El seguro social fue, claramente, una respuesta política. Era una promesa, ya que tardarían en hacerse los complejos estudios técnicos para convertirlo en realidad, pero también la recompensa a la aquiescencia de los cuadros sindicales, que redujeron su militancia obrera y disminuyeron las huelgas. Desde el punto de vista institucional, en su sentido político más profundo, era síntoma de que la justicia social sustituía la lucha de clases, porque la primera estaba destinada, a la postre, a determinar tanto la ideología del movimiento obrero como la actitud del Estado en sus relaciones con él.⁶²

En 1943 se fusionaron la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública, y dieron origen a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.⁶³ La política de salud y de previsión fue parte importante de la social. Con la misma orientación se inauguraron el primer Dispensario Anticanceroso, el Instituto Nacional de Cardiología, el Hospital Infantil (en el Distrito Federal), el Instituto Nacional de Neurología y la Dirección de Cooperación Interamericana de Salubridad. El 18 de octubre de 1943 se expidió un decreto que modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, ya que al fusionarse la Secretaría de Asistencia Pública con el Departamento de Salubridad, quedaron 11 secretarías y sólo tres departamentos.⁶⁴

El gobierno de Miguel Alemán endureció su posición respecto a la negociación con los grupos, particularmente con los obre-

⁶¹ Según datos, en 1944 había 138 741 afiliados, todos en el Distrito Federal, 22 663 en Puebla y 31 860 en Nuevo León. Para 1946 los asegurados eran 246 537 de los cuales 164 163 estaban en el Distrito Federal, 27 700 en Puebla, 33 276 en Nuevo León y 21 398 en Jalisco.

⁶² Luis Medina, *Del cardenismo al avilacamachismo*, p. 293.

⁶³ En 1987 se transformó en Secretaría de Salud.

⁶⁴ En 1940, el Departamento de Marina ya se había transformado en la Secretaría de Marina, resultado de la preocupación por el conflicto bélico internacional.

ros; estaba dispuesto a colaborar “con las tendencias que se ajustaran a la conducta política prescrita por él “y a condenar” a las que se apartaron de ella”.⁶⁵ El sector obrero se vio obligado a sujetarse a estas nuevas reglas. Alemán fue más lejos que su antecesor; su relación con los grupos sociales tendió no sólo a darle cauce institucional a las relaciones de poder sino a favorecer la intermediación de la burocracia, lo que es una muestra de que su posición fue mucho más rígida. Lo mismo sucedió con los conflictos laborales; la Secretaría de Trabajo y Previsión Social apareció como el gran eje de las relaciones obrero-patronales, que moldeó todo un estilo de trabajo cuyas soluciones aparecieron como preestablecidas. La reglamentación laboral (también los contratos colectivos) redujo los conflictos obrero-patronales a fórmulas que servían a los propósitos políticos del Ejecutivo. Otra táctica de relación burocrática fue satisfacer las demandas de vivienda, salud y seguridad mediante organismos creados específicamente para tales fines. A partir de entonces —dice José Fernández Santillán— las empresas empezaron a contar con servicios de este tipo.⁶⁶

En cuanto a seguridad nacional, el Instituto Mexicano del Seguro Social logró equilibrar su situación económica y mejorar sus servicios mediante un programa de construcciones. No era poca la hostilidad hacia la institución por el servicio deficiente que daba a los usuarios; esto se debía en parte a que durante la guerra resultó difícil obtener instrumental y equipo, y en parte a que no se contó con edificios adecuados. Para superar los problemas se hicieron reformas a la Ley Orgánica del Instituto en enero de 1947 y febrero de 1948; en ellas se establecieron el aumento de las cuotas —en la proporción mínima necesaria para hacer frente a la extensión de los servicios a los familiares de los trabajadores— y el aumento de los costos. En lo que se refiere a vivienda, la Dirección de Pensiones construyó en la ciudad de México enormes edificios multifamiliares como el “Miguel Alemán” —inaugurado el 2 de septiembre de 1949— y casas en nuevas colonias para los empleados públicos.⁶⁷

Cuando Alemán inició su gobierno, ya tenía claro cuál era

⁶⁵ Luis Medina, *op. cit.*, p. 149.

⁶⁶ J. Fernández Santillán, *op. cit.*, pp. 49-88.

⁶⁷ *Tiempo*, 9 de septiembre de 1949.

el proyecto político-económico que trataría de impulsar durante el sexenio. En diciembre de 1946 se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que dejaba sin efecto la de 1939, la cual, si bien era un ordenamiento general, planteaba la necesidad de adecuar el aparato administrativo al proyecto alemanista. En esta ley se consignó la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la que se le encomendó conservar, administrar y adquirir bienes nacionales, contratar las obras del gobierno federal, coordinar las juntas de mejoras materiales y realizar estudios para hacer más eficiente la administración.

Algunas de las funciones que se atribuyeron a esta Secretaría estaban ya distribuidas en otras dependencias del ejecutivo; la custodia de los bienes nacionales correspondía a la Dirección de Bienes Nacionales, que pertenecía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esa dirección, con sus funciones, pasó a formar parte de la nueva Secretaría; la inspección fiscal, a cargo de la dirección homónima que también se encontraba en Hacienda, se incorporó —ampliadas sus funciones— a la nueva dependencia con el nombre de Dirección General de Inspección Administrativa. La Secretaría de Bienes Nacionales combinó la prestación de servicios gubernamentales directos con la tarea de vigilar a las demás dependencias para que cumplieran con sus obligaciones. En la creación de esta Secretaría se advierte la necesidad de contar con oficinas gubernamentales a las que después se les reconocieron funciones normativas —las secretarías llamadas “globalizadoras”. Desde entonces se advirtió que una secretaría ubicada formalmente en el mismo rango que las demás encontraba resistencia y despertaba susceptibilidad y recelo en las funciones de las otras. Esta situación no ayudó a la delicada tarea de organizar y supervisar.⁶⁸

Cuando Adolfo Ruiz Cortines llegó a la presidencia en 1952, las relaciones políticas con el sector obrero se habían encajonado en la estructura burocrática. Se contaba con organizaciones controladas que desempeñaron eficazmente el papel de interlocutoras entre gobierno y clase obrera. Sin embargo, muchos pequeños sindicatos no estaban aglutinados en ninguna de las

⁶⁸ Francisco López Álvarez, *La administración pública en la vida económica de México*, 2a. ed., México, Editorial Porrúa, 1956.

grandes organizaciones existentes. El gobierno promovió entonces la creación de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), en abril de 1952, para consolidar su hegemonía sobre el movimiento obrero.

La negociación con el liderazgo obrero se facilitaba cada vez más en la medida que los líderes con los que se habían establecido negociaciones en el pasado seguían al frente de las organizaciones sindicales y de las corporaciones. También bajo auspicios gubernamentales se volvió a insistir en unificar a los obreros en una sola central y se constituyó en marzo de 1955 el Bloque de Unidad Obrera. Este bloque “fue un intento de hacer más efectivo el control de la clase obrera por parte del gobierno. Una sola organización y un solo liderazgo hacía más fáciles las negociaciones y la regulación de los conflictos”.⁶⁹

Como los dos gobiernos anteriores, y pese a reducciones sustanciales en el gasto público, el de Ruiz Cortines también amplió los servicios asistenciales con el Instituto Nacional de la Vivienda, la Dirección de Pensiones Militares y el Centro Médico.

Es claro que, en los 20 años analizados, fueron dos los ejes de la acción estatal: conseguir un desarrollo económico sostenido y mantener la estabilidad política. Al analizar las transformaciones del aparato administrativo aparece como constante el férreo —aunque disfrazado— control que se ejerció sobre los trabajadores, particularmente sobre los obreros, concretado en decisiones que incorporaron medidas de corte reivindicador a cargo de oficinas creadas para ese propósito.

Por lo demás, la prioridad otorgada al desarrollo económico acarreó costos y desequilibrios de cuenta. Se pensó entonces en utilizar de manera más decidida a la administración pública como recurso para poner en funciones instrumentos de bienestar social; de ahí que las transformaciones del aparato administrativo se hicieran según los dictados de ese propósito. Por ello, el sector paraestatal empezó a tener injerencia tanto en el terreno económico como en el de bienestar social.⁷⁰ La administra-

⁶⁹ Véase en Berta Lerner, *op. cit.*, el capítulo “La política obrera: iniciativas y frenos”, pp. 269-274.

⁷⁰ De 1953 a 1958 el número de empresas y organismos públicos aumentó de 101 a 259. Su participación estuvo prevista para un desarrollo más armónico. Aparecen organismos como la Comisión Nacional de Valores y Zincamex,

ción en estos 20 años se utilizó como herramienta sujeta a las prioridades del proyecto político; en ese lapso no se trató de mejorar sus procesos ni tampoco se reflexionó si sus estructuras eran las más adecuadas para contribuir a los objetivos políticos.

La complejidad de la acción gubernamental dio respuestas —más coyunturales que permanentes— para la necesaria coordinación de esfuerzos. No se quiso reconocer en la racionalidad administrativa una decisión también política, pero sí hubo intentos por dar cierta coherencia al conjunto de las medidas en algún sector o renglón, y de ahí la incorporación de comisiones que coordinaran y relacionaran distintas dependencias. Un rasgo de las medidas tomadas por el Estado es el predominio del ejecutivo en la solución de problemas. Transferida la negociación política al ejecutivo, quedaron desplazados la Cámara de Diputados y el partido mayoritario. De esa manera, sólo si se contaba con el apoyo presidencial se podía esperar eficacia de la estructura administrativa. La Comisión de Inversiones en el sexenio de Ruiz Cortines es un buen ejemplo en ese sentido.

El conflicto social se encapilló en fórmulas institucionales primero y burocráticas después, ya que los interlocutores eran parte de la misma estructura de poder, y al ampliarse el aparato administrativo las relaciones sociales y políticas no pudieron quedar fuera de este particular ámbito de acción. Esta ampliación de la estructura administrativa requirió incorporar dependencias con atribuciones más centralizadoras, sobre todo en lo que se refiere al manejo de recursos legales y presupuestales; por esa razón, tiempo después se crearon instituciones gubernamentales más grandes —como las llamadas globalizadoras que ya mencioné. La necesidad de tener conocimientos más especializados y la centralización de recursos legales y presupuestales incidió en el fortalecimiento del ejecutivo e irremediamente de su burocracia.

pero también el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (Infonavit).

3. 1960-1980: LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, INSTRUMENTO PARA FORTALECER AL ESTADO

Las debilidades en la estrategia de desarrollo de los gobiernos anteriores fueron evidentes porque no resistieron los efectos de sus contradicciones. Engendraron una poderosa clase de empresarios, industriales y comerciantes dispuestos a no permitir que la influencia del Estado en la economía les restara capacidad de acción y poder; provocaron la insatisfacción de la clase media por la distribución de los beneficios del desarrollo, de las cuotas de poder y de participación política; paralizaron a la clase obrera, lo que fortaleció a los sindicatos para seguir exigiendo medidas reivindicadoras a cambio de la inmovilidad de sus organizaciones. Estas contradicciones se sumaron a los problemas que el crecimiento económico no había logrado resolver, en especial la distribución del ingreso, sumamente inequitativa. A ese respecto, el cuadro 5 deja ver que entre 1950 y 1969, el 20% de la población percibía apenas el 4% del ingreso nacional. Al mismo tiempo, el 20% de las altas esferas disponían del 64 por ciento.¹

A partir de 1960 aumentó la participación del Estado en la economía, por lo que la expansión del sector paraestatal fue sólo consecuencia lógica de esa decisión, lo mismo que la ampliación de la inversión y el gasto públicos. La política de precios y tarifas más la tributaria, combinadas con la del gasto, ocasionó que el déficit del sector público controlado presupuestalmente aumen-

¹ A pesar de que durante el gobierno de Echeverría el grupo de contribuyentes de ingresos medios alcanzó cierta mejoría, México tiene, según el Banco Mundial, uno de los peores perfiles del mundo en la distribución del ingreso. Los beneficios del crecimiento ciertamente han sido mal distribuidos. Daniel Levy y Gabriel Székey, *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*, México, El Colegio de México, 1985, p. 174.

CUADRO 5

Distribución del ingreso en México, 1950-1977

Grupo de ingresos	Participación del ingreso total			
	1950	1963	1969	1977
1-2 (20% más bajo)	4.7	3.5	4.0	3.3
3-5	12.7	11.5	11.0	13.4
6-8	23.7	25.4	21.0	28.2
9-10 (20% más alto)	58.9	59.6	64.0	55.1

Fuentes: Para 1950 y 1963, CEPAL, *La distribución en América Latina*, Nueva York, 1970; para 1969, Banco Mundial, *The Economy of Mexico: A Basic Report*, Washington, D.C., junio de 1973, y para 1977, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de las familias*, México, 1979. Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio*, México, El Colegio de México, 1985, p. 174.

tara en proporción al producto interno bruto. El déficit se financió entonces con algunos recursos crediticios internos y se amplió el recurso de los créditos externos.² En esas condiciones, la política del gasto público entró en franca contradicción con la del financiamiento: por un lado, al inicio de los años sesenta se planteaba la urgencia de continuar favoreciendo el crecimiento económico y atender, aunque fuera de manera parcial, las carencias sociales de los sectores y clases menos favorecidos, lo que implicaba aumentar el gasto público; por otro, la resistencia de los grupos empresariales a la reforma fiscal y al incremento de precios y tarifas de los bienes y servicios que proporcionaba el sector público, obligó a recurrir cada vez más a los créditos internacionales. En esos años se pensó que creando dependencias y fortaleciendo la administración pública se conseguiría dinamizar la inversión. Se intentó planear la función de todas las entidades públicas para que hubiera armonía y compatibilidad entre ellas. También hubo, con el mismo propósito, múltiples intentos de coordinación.

² Sobre el tema véase Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, 5a. ed., México, Siglo XXI, Editores, 1972.

Los cambios de la estructura administrativa entre 1960 y 1980 respondieron justamente a la necesidad de incluir decisiones más racionales en planeación y coordinación. Había que redoblar esfuerzos y fortalecer la estructura de la administración pública para que se pudieran elaborar planes y programas, a partir de los montos requeridos para la inversión y el gasto, con el compromiso de evaluar esos planes.

Para ello, en 1958 se creó la Secretaría de la Presidencia, cuyas atribuciones, por muy amplias que se presentaran en la ley, quedaron limitadas por conflictos burocráticos —como explico más adelante— producto del recelo de otras secretarías al ver invadido su tradicional espacio de poder. También se incorporó a la estructura central la nueva Secretaría de Patrimonio Nacional, por lo que la de Hacienda y Crédito Público perdió algunas de sus funciones relativas a planeación y coordinación. El control del creciente sector paraestatal estuvo a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional, que se formó sobre las bases de la antigua Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Estos cambios quedaron consignados en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958. La nueva Secretaría de Patrimonio tuvo dificultades para cumplir cabalmente con sus propósitos, por lo que se creó una junta de gobierno encargada del sector paraestatal y de aplicar la ley que lo regulaba.

La necesidad de coordinar dependencias pareció requisito para poder establecer objetivos y formular planes. La Comisión Intersecretarial desempeñó este papel y logró preparar el Plan de Acción Inmediata 1962-1964. La planeación, además de buscar más racionalidad en el manejo de los recursos, procuró también ampliar los consensos sociales sobre decisiones gubernamentales; éstas siguieron sustentándose en el control que mantuvo el gobierno, particularmente sobre el sector obrero. Se modificó la estructura administrativa para que influyera de manera más directa en logros de tipo social. El gobierno no podía atender en especial el desarrollo económico sin tomar algunas medidas para que sus beneficios llegaran a las capas más desprotegidas de la sociedad. En el cuadro 6 se observan los montos de la inversión pública en actividades productivas y en las de beneficio social. Entre 1941 y 1946 el gobierno invirtió un poco más de 10 mil millones de pesos en la industria y casi 13 mil millones en bienes-

tar social. Para 1970, el cuadro muestra cómo en los mismos renglones la inversión fue respectivamente de 40 mil millones y de sólo 25 mil.

La mencionada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado demostraba al menos de manera formal que la modernización de la administración pública era necesaria, tanto como eran necesarios funcionarios más profesionales. Esta profesionalización aparecía de manera paulatina a medida que el ejecutivo desplazaba al partido y al poder legislativo, para que la negociación política fuera más eficaz. La circulación de la élite gobernante fue haciéndose cada vez más cerrada y la plataforma partidista para llegar a los altos puestos de la administración pública fue cada vez menos necesaria. La formación más técnica, cercana a los nuevos requerimientos de la programación y la planeación, se convirtió en la fuerza negociadora de la clase dirigente.

En 1966 la norma que regulaba al sector paraestatal tuvo ajustes importantes, que analizaré en las páginas siguientes. Se presentó el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, que intentaba combinar metas económicas con logros sociales.

Reformar la administración significó, además de hacer cambios y transformaciones a su estructura, adecuar y ajustar sus procesos internos para que la gestión pública fuera más eficaz según las expectativas de la sociedad mexicana.

Al aparecer síntomas de desgaste producto tanto del modelo económico como del ejercicio de la autoridad, que se vieron reflejados en la crisis de 1968, el gobierno intentó la vía de la renovación de la administración como medio para recuperar la legitimidad que el gobierno había perdido.

El desarrollo alcanzado por los organismos del sector público en las dos pasadas décadas no era el adecuado para enfrentar los nuevos retos que la sociedad planteaba: más apertura democrática y una distribución más justa de los beneficios económicos. La planeación y la coordinación —según vimos en el capítulo anterior— tuvieron límites, ya que sólo lograron poner ciertos controles a los recursos presupuestales, pero no influir para que se concretara un proyecto de desarrollo integral orientado desde la esfera estatal y complementado por la iniciativa privada.

Es por ello que “la administración pública inmersa en una problemática compleja, se lanza a todo un proyecto renovador de reforma administrativa. La reforma intentaba instituciones

CUADRO 6

Inversiones públicas por sector económico, 1941-1983

Año	Total millones de pesos	Porcentaje del total					
		Agricultura	Industria	Comunicaciones y transportes	Social	Defensa y administración	Otros ^a
1941-1946	4 309	15.7	10.2	51.6	12.9	1.8	7.8
1947-1952	14 090	22.0	18.9	40.2	13.3	0.2	5.4
1953-1958	29 673	13.0	30.2	36.3	14.3	3.0	3.2
1959-1964 ^b	67 189	10.6	37.5	24.9	24.2	2.8	—
1965-1970	128 439	11.0	40.0	22.0	25.0	2.0	—
1941-1970	243 691	14.5	27.4	35.0	18.0	2.0	—
1971-1976	374 728	15.6	40.0	21.7	19.0	2.8	0.9
1977	140 102	18.5	45.2	19.0	13.8	2.8	0.7
1978	221 700	19.8	59.0	11.0	8.3	1.4	0.6
1979	315 000	20.1	55.0	13.9	9.4	1.3	0.5
1980	465 000	20.6	53.1	16.3	8.6	1.1	0.3
1981	754 124	11.3	49.8	13.8	8.5	4.2	12.4
1982	1 016 042	11.8	48.9	16.6	13.7	3.1	5.9
1983	1 365 427	9.1	48.3	21.1	7.8	2.8	10.9

Fuentes: Para 1941 a 1964, Nacional Financiera, *50 años de la revolución mexicana en cifras*, México, 1963, p. 133. Para 1965 a 1976, Nacional Financiera, *Statistics on the Mexican Economy*, México, 1977, pp. 370-371. Para 1977 a 1980, Banco de México, *Informe anual*, México, varios años. Para 1981 a 1983, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Segundo informe de gobierno*, anexo "Sector política económica", p. 711, y anexo "Sector gobierno", pp. 513 y 521, México, 1984.

^a Esta categoría se refiere a las inversiones hasta 1980 para expandir la infraestructura turística. Desde los años 1981 a 1983, se incluyen aquí las inversiones para el desarrollo regional.

^b Los datos para este periodo se refieren a las inversiones autorizadas, pues no se cuenta con las cifras definitivas. Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio*, México, El Colegio de México, 1985, p. 156.

menos costosas y más eficientes".³ No se trataba de una simple reestructuración administrativa, sino de una decisión política que pretendía dar respuestas más eficaces para que influyeran en ampliar el apoyo de la burocracia y la ciudadanía a los programas de gobierno. Entre los aspectos importantes de las decisiones modernizadoras aparece la coordinación del sector paraestatal que paradójicamente, y en contra de cualquier criterio modernizador, adquirió dimensiones insospechadas, al ampliarse de 354 a 1 155 el número de empresas, organismos, comisiones y fideicomisos entre 1970 y 1982.

La importancia que adquirió la modernización administrativa, abiertamente expresada al publicarse en diciembre de 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluyó cambios en la estructura central. La idea de la planeación integral cobró nuevo vigor ante la escasez de recursos; se creó así la discutida Secretaría de Programación y Presupuesto, que tenía bajo su exclusiva responsabilidad la programación y presupuestación de los ingresos y los gastos.

Después de los múltiples intentos de planeación mencionados y de haber realizado planes incluso por áreas, se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), que apareció en mayo de 1983, y cuyas metas se cifraban en el alza de los precios del petróleo. Al iniciarse la caída de éstos en los primeros meses de 1983, el famoso plan no pudo sostener sus propósitos iniciales.⁴ No obstante, el efímero excedente de recursos por la venta del crudo permitió crear gran número de agencias gubernamentales, en especial empresas paraestatales. Todo parecía ser prioridad social y muchas comisiones se crearon para atenderla, pero empezaron a dejar de tener apoyo a partir de 1985 al recortarse drásticamente los recursos estatales. La nueva ley orgánica incluyó un ordenamiento sectorial de la administración paraestatal, lo que en su momento pareció decisión afortunada. La heterogeneidad en la composición de los sectores y la fuerza política

³ José Fernández Santillán, *Temas sobre teoría de la administración pública*, México, UNAM, 1981, p. 17.

⁴ El precio oficial del crudo se mantuvo en 34 dólares hasta finales de 1982; en marzo de 1983 descendió a 29 dólares, y se mantuvo en ese precio hasta fines de 1984. En enero del año siguiente bajó a 28 dólares para precipitar su caída a finales del mismo. (Isidro Morales *et al.*, *La formación de la política petrolera en México*, México, El Colegio de México, 1988, p. 226).

dispareja de las secretarías que los coordinaron acabaron pronto con la ilusión de obtener resultados positivos. Se propuso también incorporar el desarrollo regional al nacional, por lo que se fortalecieron los mecanismos de coordinación entre la federación y los estados.

En el auge petrolero, la modernización administrativa llegó a convertirse en programa político de gran prioridad. Apoyos y recursos le dieron la fuerza que nunca antes había tenido. La voluntad presidencial (particularmente la de López Portillo) se erigió en el elemento central de estas reformas. Se intentó avanzar en la profesionalización de los funcionarios públicos y los trabajadores al servicio del Estado, incorporando una oficina central que elaborara y pusiera en práctica programas con este propósito.

PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN: PRIMEROS INSTRUMENTOS MODERNIZADORES NECESARIOS PARA EL DESARROLLO

Al finalizar el decenio de 1950, el crecimiento económico de México estaba estrechamente vinculado al mercado externo, porque dependía en muy buena parte de la captación de divisas mediante exportaciones y de la inversión externa. No había prácticamente ahorro interno y había sido insuficiente e ineficaz el que se había destinado a la inversión. El gobierno de López Mateos se enfrentó a:

dependencia económica externa, deficiencias en la inversión, irracionalidad en la estructura de la producción e injusticia en la distribución del ingreso. Se hacía necesario revisar las políticas hasta entonces seguidas y replantear la estrategia de desarrollo a seguir.⁵

El crecimiento económico continuó siendo objetivo básico; se activó la inversión pública en el sector industrial y en bienestar social, pero decayó la destinada al sector agropecuario. Sin embargo, el desarrollo agrícola continuó sirviendo a los propósitos del desarrollo industrial, por lo que respecta a insumos tales como alimentos, materias primas, transferencia de capital y mano de obra, así como el aprovechamiento de divisas para con-

⁵ Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. El sector paraestatal*, México, 1976, p. 122.

tinuar el proceso de sustitución de importaciones.⁶ De la inversión pública total, el sector paraestatal absorbió 60%; las empresas más favorecidas fueron notoriamente Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, que prácticamente obtuvieron la totalidad de la inversión pública dedicada al fomento industrial.

En 1960 el Estado empezó a invertir en la industria y parcialmente en bienestar social, y redujo los montos de la inversión en el sector agropecuario.⁷ Buena parte del gasto público se orientó a áreas que los empresarios no respaldaban con inversiones. Así sucedió con el acero, la minería, el café, el henequén, el hule, etc.⁸ El sector público paraestatal empezó a crecer visiblemente y el Estado asumió las consecuencias de su intervención en actividades estratégicas y no estratégicas para el desarrollo, porque debía mantener la discrecionalidad en el uso de sus recursos para lograr estabilidad en el tipo de cambio y en los precios, así como utilizar el gasto en forma de inversiones productivas, otorgar subsidios y apoyar directamente a organismos sociales del sector público.⁹ La ampliación de la estructura tomó la forma de mexicanización y nacionalización, lo que influyó en la política industrial, en especial al nacionalizarse la industria eléctrica, con lo que la intervención estatal fue directa y exclusiva.¹⁰

⁶ La inversión pública se proyectó de la siguiente manera: 39.5% al fomento industrial, básicamente en petróleo y electricidad; 22.6% a las comunicaciones y transportes; 14.2% en fomento agropecuario y pesquero; 22.1% para obras de beneficio social; 1.6% a administración y defensa (*ibid.*, p. 138).

⁷ En el periodo 1959-1961 perdió importancia la inversión pública en el fomento agropecuario. En industria y bienestar social aumentó la participación de la inversión pública de 34.5 y 14.4% del sexenio anterior, a 36.2 y 17.8%, respectivamente. Esta tendencia se acentuó a lo largo de los seis años (*ibid.*, p. 122).

⁸ De 1958 a 1964 el número de organismos y empresas públicas aumentó en 259. Se crearon la Productora Nacional de Semillas (Pronase), el Instituto Mexicano del Café (Inmecafe), la Compañía Minera de Cananea, Avios de Acero, Minerales Monclova, la Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Hules Mexicanos y Cordemex, entre otros (Elia Marum Espinosa, "Empresa pública e intervencionismo estatal", tesis de doctorado, México, UNAM, 1989, pp. 63-110).

⁹ Romeo Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, México, INAP, 1981, p. 262.

¹⁰ José Ayala Espino, "Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)", en *Industria paraestatal en México*, t. 2, México, FCE-SEMIP, 1988, p. 356.

En política económica se planteó la necesidad de conseguir el desarrollo económico del país con estabilidad monetaria, para lo que se requería producir y exportar más; vigorizar, por lo tanto, el comercio exterior y ajustar las importaciones. Se amplió la escala de producción al abrirse mercados en América Latina y mediante la venta de manufacturas a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y al Mercado Común Centroamericano. El cuadro 7 incluye datos de la evolución del comercio exterior, tanto en el rubro de las importaciones como en el de las exportaciones.

Se señaló como fundamental mantener el equilibrio del presupuesto y la solidez del crédito, así como fortalecer la capacidad de pago de los préstamos hechos en el exterior. Para ello, se reforzó la capacidad de crédito a industrias que contribuyeran al proceso de industrialización, básicamente en las ramas de la siderurgia, el carbón, la química, los ferrocarriles, los textiles, los alimentos, el papel y la electrónica. Se creó el Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito para evitar interferencias en las distintas áreas y créditos dispendiosos. El comité impulsó el aprovechamiento de los recursos financieros tanto del sector público como del privado mediante mecanismos de coordinación.¹¹

Puesto que el ahorro interno era insuficiente, se financió la inversión pública con préstamos extranjeros. También hubo modificaciones importantes en la estructura económica al emprender la producción de bienes intermedios y de capital, lo que sin duda demandó más inversión, tecnología moderna y una estructura de mercado más desarrollada. El crecimiento veloz del sector paraestatal provocó una situación anacrónica:

[en] las casi 300 instituciones estatales y paraestatales que había en 1960, era fácil encontrar una amplia gama de objetivos, algunos duplicados y a veces contradictorios entre sí, amén de una gran diversidad de formas de organización y estilos de dirección y anacronismos en métodos y sistemas administrativos.¹²

El gobierno se vio obligado entonces a tomar una serie de

¹¹ R. Flores Caballero, *op. cit.*, p. 250.

¹² Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, INAP, 1973, pp. 92-93.

CUADRO 7

Composición porcentual y evolución del comercio exterior, 1956-1983

	Sector		Importaciones				Exportaciones			
			Tipos de bienes				Sector económico			
	Público	Privado	Consumo	Materias			Industrias			
				primas	Capital	Otros	Agricultura ^a	extractivas	Manufacturas	Otros
1956	nd	nd	16.6	36.6	46.8	—	54.2	31.8	7.4	6.6
1960	nd	nd	17.8	34.2	48.0	—	52.7	21.3	18.2	7.8
1966	17.2	82.8	17.9	35.9	46.2	—	52.7	16.9	20.4	10.0
1970	24.0	76.0	7.0	39.7	39.2	14.1	45.2	7.6	33.2	14.0
1976	35.7	64.3	5.8	43.3	41.1	9.8	34.8	20.7	27.4	17.1
1977	37.3	62.7	9.5	44.7	35.1	10.7	32.1	27.0	25.1	15.8
1978	37.6	62.4	7.6	49.0	33.6	10.1	26.1	34.6	23.8	15.5
1979	31.8	68.2	8.3	61.6	30.0	0.1	19.9	46.1	34.0	—
1980	36.6	63.4	13.1	59.2	27.5	0.2	10.1	67.8	22.0	0.1
1981	36.9	63.1	12.0	56.9	31.1	—	7.6	74.7	17.6	0.1
1982	37.4	62.6	—	—	—	—	5.8	78.2	15.9	0.1
1983	54.9	45.1	—	—	—	—	6.0	72.8	21.1	0.1

Fuente: Ver el cuadro 7, y Secretaría de Programación y Presupuesto, *Segundo informe de gobierno*, anexo "Sector comercio y fomento industrial", México, 1984, pp. 195-196.

^a Las estadísticas del gobierno mexicano en este rubro incluyen generalmente la pesca, la ganadería y la apicultura. Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio*, México, El Colegio de México, 1985, p. 164.

medidas para mejorar la programación y equilibrar gasto y financiamiento públicos. Con ese propósito, se hicieron consultas a comités *ad hoc*. En esos casos el presidente no reunía a su gabinete; las consultas se hacían mediante las oficinas de la presidencia y su secretaría particular con el objeto de “coordinar programas y políticas gubernamentales; para consultar grupos de interés y para la onerosa tarea de manejar los intereses en el PRI que afectaban al gobierno”.¹³

Con la necesidad de introducir medios de ajuste aparecieron las primeras diferencias entre la clase política con responsabilidades partidistas y los funcionarios abocados a las tareas inherentes a la modernización. El partido mayoritario, aglutinador de fuerzas, perdió en la negociación política y no fue ya el único intermediario entre sociedad y gobierno. Al volverse más complejas las funciones gubernamentales, fue evidente que era necesario definir con nitidez las operaciones de quienes participaban en la negociación política. Habría que unificar criterios en las áreas de planeación, consulta y coordinación, para lo cual se creó —como dije antes— la Secretaría de la Presidencia, a la que se le dieron responsabilidades de planeación, coordinación y evaluación.

Presidencia sustituyó —en organización y funciones— a la desaparecida Comisión de Inversiones; hubo consultas para crear una Secretaría de Planeación y Presupuesto, pero no se concretó el proyecto. Por lo tanto, se encargó a Presidencia reunir información para elaborar un plan general de inversiones y gasto público del poder ejecutivo. Tuvo también que coordinar programas de inversión y planear y vigilar la inversión pública, incluida la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Se le encomendó también estudiar los cambios que fueran necesarios para la estructura administrativa. En mayo de 1959 la Secretaría de la Presidencia —una de cuyas funciones era preparar el primer plan de desarrollo económico— anunció la creación de tres direcciones: Planeación, Inversión e Inspección y Control. Esto —dice Shafer— provocó conflictos con otras secretarías de Estado, las cuales no sólo sintieron amenazados sus intereses y su poder, sino que opinaban, y con razón, que

¹³ Robert J. Shafer, *México, Mutual Adjustment Planning*, pp. 9-10.

estaban mejor calificadas para cumplir con esas funciones, porque si bien la planeación era útil para homologar propósitos y tareas, esa homologación provocaba resistencias, que Nizard identifica como “políticas de administración en competencia”. Por ello, y aunque resulte paradójico, el presidente tendió a dar apoyo a las instituciones más antiguas.

Presidencia no logró poner en práctica todas sus atribuciones, porque gran parte de la planeación quedó en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Banco de México y en Nacional Financiera.¹⁴ En 1960 se completó la estructura del nuevo organismo con una Dirección de Vigilancia de la Inversión Pública y de los Subsidios Federales —para controlar el ejercicio de los programas y la aplicación de fondos y subsidios—, y con una oficina del Plan General de Gasto Público que hizo proyecciones para lograr el buscado equilibrio en el desarrollo del país.¹⁵ A partir de ese momento, lo que en la superficie pareció mejoramiento administrativo, no fue sino una manera de controlar recursos; a pesar del disfraz, sin embargo, se le dio un espacio que le permitió cierta autonomía e importancia en el conjunto de las tareas gubernamentales.

Ése fue también el caso de la Secretaría de Patrimonio Nacional —cuyo antecedente fue la antigua Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa—, a la que se le encargó controlar las finanzas y la administración de organismos descentralizados y empresas públicas. Tuvo que vigilar todas las adquisiciones y obras realizadas por el gobierno, en coordinación con la Secretaría de la Presidencia. También empezó a participar en los mecanismos de desarrollo regional, que se afinaron años después con la Secretaría de Programación y Presupuesto. Estas medidas tenían el propósito de fortalecer el control de las actividades de la administración pública, particularmente de la paraestatal, debido al aumento de los organismos que la formaban.

Sin embargo, las facultades de estas nuevas secretarías se entrelazaban con las que tiempo atrás había manejado en forma exclusiva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que fue necesario precisar en sucesivas ocasiones sus respectivas atribuciones,

¹⁴ *Ibid.*, p. 57.

¹⁵ R. Flores Caballero, *op. cit.*, p. 245.

así como crear diversas comisiones intersectoriales y otros mecanismos con la idea de armonizar y coordinar el ejercicio de dichas funciones.¹⁶

Lamentablemente, la modernización administrativa se interpretó —y peor aún, se concretó, como veremos en las páginas que siguen— como la necesidad de crear nuevas unidades administrativas, en lugar de corregir vicios en las que ya existían para que funcionaran mejor. Así, el 13 de marzo de 1959 se creó una Junta de Gobierno encargada específicamente del control administrativo de las empresas públicas, y se le encomendó aplicar la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947.¹⁷ En junio de 1959 se publicó un acuerdo por el que secretarías, organismos y empresas del Estado debían elaborar su programa de inversiones para el periodo 1960-1964.¹⁸ En noviembre del mismo año, un acuerdo presidencial dispuso que los organismos y empresas públicos presentaran los cambios hechos a esos programas.¹⁹ En julio de 1961 se acordó que la Secretaría de la Presidencia promoviera los cambios de estructura que considerara necesarios para mejorar la función administrativa, así como que pudiera solicitar, tanto al sector privado como a los gobiernos estatales y municipales, la información que considerara útil para saber con certeza de qué manera participaban otros sectores en el desarrollo del país.²⁰ En 1961 se reformó la Ley de Ingresos de la Federación para reglamentar las obligaciones contraídas por organismos y empresas públicos, que debían quedar inscritas en un registro abierto con ese fin.

Por esos años las importaciones empezaron a tener peso en la actividad económica, y para regularlas se creó en enero de 1959

¹⁶ Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*, México, Editorial Porrúa, 1983, pp. 50-59.

¹⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo de 1959.

¹⁸ "Acuerdo que dispone que las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal elaboren un programa de inversiones", en *Antología de la planeación en México, 1917-1985*, t. 3, México, Secretaría de Programación y Presupuesto-Fondo de Cultura Económica, 1985 pp. 485-486.

¹⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de noviembre de 1959.

²⁰ *Ibid.*, 2 agosto de 1961.

el Comité de Importaciones del Sector Público.²¹ Se dieron a la Secretaría de Industria y Comercio —creada en la estructura de la, hasta entonces, Secretaría de Economía— atribuciones para intervenir en la producción, distribución y consumo, cuando afectaran la economía general del país, menos en lo referente a producción agrícola, ganadera y forestal. Entre sus funciones, destacaron la de fomentar el comercio exterior, determinar la estructura arancelaria y de precios e intervenir en las industrias de transformación, electrónica, cinematográfica y pesquera.²²

En marzo de 1962 se creó una nueva comisión intersecretarial cuya base jurídica fueron los acuerdos presidenciales mencionados de junio de 1959 y agosto de 1961, y las disposiciones sobre presupuestos de egresos y uso del crédito en el sector público.²³ Con esos elementos, la comisión elaboró un proyecto para averiguar de qué manera el financiamiento del gasto y la inversión nacionales podía servir para lograr una tasa de crecimiento adecuada.

El gobierno elaboró el llamado Plan de Acción Inmediata, 1962-1964 que se proponía para un plazo que no abarcaba siquiera los seis años de gobierno. A manera de justificación se argumentó que un plan de acción inmediata tenía por objeto poner en juego los elementos que permitieran actuar con rapidez sobre el proceso de desarrollo. Pero también se dijo que este plan debía

encuadrarse en una proyección general de la economía que tomara en cuenta metas de largo plazo (quinquenales y decenales). En particular, debía servir para remediar cualquier deficiencia ya observada en la evolución económica que pudiera afectar la obtención de metas de largo plazo.²⁴

Con el plan se propuso, entre otras cosas, aumentar el crecimiento del ingreso y las inversiones y reformar la estructura tri-

²¹ *Ibid.*, 28 de enero de 1959.

²² Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 1958, artículo 8o.

²³ Esta Comisión —que completó las medidas para impulsar la modernización administrativa— sirvió también para precisar las facultades de la Secretaría de la Presidencia y lograr una mejor coordinación con las de Hacienda y Patrimonio Nacional.

²⁴ *Antología de la planeación...*, t. 3, p. 41.

butaria: “entraña a la vez la formulación más precisa posible de la política económica necesaria para alcanzar los objetivos del plan, sobre todo por lo que hace a lograr del sector privado de la economía la cooperación necesaria, mediante una nueva orientación”.²⁵ El cuadro 8 presenta los montos requeridos en inversión y financiamiento público y privado, comparándolos con las necesidades que se habían proyectado. Los datos permiten afirmar que se esperaba un aumento importante tanto de la inversión privada como del financiamiento externo para que el plan pudiera tener viabilidad en su ejecución.

El plan fue evaluado por un comité *ad hoc*, cuya integración fue propuesta al gobierno mexicano, por el secretario general de la Organización de los Estados Americanos. El comité inició sus labores en Washington el 2 de octubre de 1962, y entre el 5 y el 25 de enero de 1963 visitó México con objeto de informarse más ampliamente sobre el plan y la política del gobierno mexicano.²⁶ Este plan también fue evaluado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Otra comisión —que con propósito parecido se formó en el Senado— llegó a la conclusión de que la abundante legislación sobre planeación, tenía defectos serios. El Senado pidió que se formara una Comisión Nacional de Planeación como organismo permanente de consulta, para concretar los planes sociales establecidos por el ejecutivo. Como la planeación debía ser democrática, se incorporaron comisiones sectoriales que representaban a campesinos, obreros y otros grupos. No queda más dato de este intento que el proyecto de ley elaborado por el Senado en octubre de 1963.²⁷

Gustavo Díaz Ordaz utilizó la estructura administrativa del gobierno anterior, pero propuso reformas al funcionamiento del aparato administrativo y a sus operaciones, por lo que afirmó:

²⁵ *Ibid.*, pp. 41-42.

²⁶ En la misma fuente se indicaba que en el intercambio de opiniones entre el comité y los funcionarios del gobierno mexicano, encabezados por el Secretario de Hacienda, destacan las que subrayaron los propósitos del gobierno mexicano de “robustecer los organismos de planeación para poder acometer la preparación del plan de largo plazo y el de continuar llevando a cabo en los próximos años [*sic*] reformas administrativas y el fortalecimiento de la capacidad de ahorro del sector público que son indispensables para el plan”.

²⁷ R. Shafer, *op. cit.*, p. 59.

CUADRO 8

Requerimientos de inversión y financiamiento del plan de acción inmediata comparados con las necesidades proyectadas, 1962-1964 (en miles de millones de pesos de 1960)

<i>Conceptos</i>	<i>Requerimientos del plan de acción</i>	<i>Necesidades proyectadas</i>	<i>Diferencia</i>
A. Inversión bruta			
fija	79.2	78.2	+ 1
a) pública	39.8	35.0	+ 4.8
b) privada	39.4	43.2	-3.8
c) participación de la inversión pública total	50.3%	44.8%	
B. Financiamiento de la inversión interna			
a) interno	20	28.7	-8.7
b) externo	19.8	6.3	+ 13.5

Fuente: *Antología de la planeación en México, 1917-1985*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto/Fondo de Cultura Económica, 1985, tomo 3, p. 46.

Nuestra administración se configuró en épocas pasadas, para afrontar las necesidades de una sociedad y una economía menos desarrolladas; en la actualidad exige una reorganización sustancial y es necesario que las dependencias del ejecutivo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, sean cada vez más, factores eficaces del desarrollo nacional.²⁸

Por lo demás, también dijo que el progreso de la administración pública no correspondía a los espectaculares avances logrados en muchos aspectos del desarrollo, porque era evidente que la organización estatal resultaba obsoleta y sus sistemas viejos y gastados respecto a la moderna técnica de la administración. Propuso, entonces, "tratar de asegurar la continuidad del

²⁸ Citado por Romeo Flores Caballero, *op. cit.*, pp. 256-257.

proceso de expansión a través de elementos estratégicos: disponibilidad de divisas y presencia de un Estado capaz de actuar directamente como agente económico”²⁹

A causa del crecimiento y complejidad vertiginosos del sector paraestatal, en enero de 1966 se promulgó una nueva ley para su control. Este ordenamiento dejaba sin vigencia el de 1947. Se precisaba cuáles instituciones formaban parte del sector y se les sometía al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, conforme a los dictados de la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de inversiones, y a los de Hacienda y Crédito Público en lo relativo a las normas para el ejercicio de sus presupuestos. Quedaba, entonces, formalizada la triple intervención en la supervisión del comportamiento del sector paraestatal.

A pesar de que se insistió en que los organismos descentralizados y empresas públicas programaran y coordinaran sus funciones, para que la vigilancia y el control sirvieran a los propósitos de evaluar tanto su trabajo como dependencias administrativas como, sobre todo, el de agentes en la promoción del desarrollo, no fue fácil salvar los problemas de tener que satisfacer al mismo tiempo los requerimientos de tres secretarías de Estado. Esta situación obligó a seguir insistiendo en la necesidad de la planeación. Por ello, la Comisión Intersecretarial continuó sus tareas y preparó el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970, que se elaboró tomando en cuenta las directrices establecidas directamente por el presidente de la República:

Nunca nos apartaremos del principio de que nuestra programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de ajustes y reacomodos. Para el sector público, jerarquiza y determina. Para el sector privado indica, informa y orienta. Le concierne establecer pautas y realizar acciones que coordinen a ambos sectores de la economía nacional. No hemos erigido la programación como un fin en sí; la consideramos medio e instrumento.³⁰

En ese programa se establecieron pautas para normar la acción pública y orientar la privada. Se tomó la decisión de que la

²⁹ *Ibidem.*, 256.

³⁰ *Antología de la planeación...*, t. 3, p. 231.

programación del sector público sea hecha por las entidades que tienen responsabilidad de su ejecución, y de que la Comisión Intersecretarial intervenga con el carácter de organismo técnico de programación y coordinación, sin pretender satisfacer en sus funciones a las dependencias del ejecutivo, a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, respetando la iniciativa y la esfera de competencia y responsabilidad de cada entidad del sector público.³¹

Para poder ejecutar ese programa era imprescindible llevar a cabo “reformas correlativas en la organización y funcionamiento de la administración pública”.³² No bastaba un programa de desarrollo, porque la experiencia indicaba que la

administración pública debe evolucionar en sí misma, modernizarse, para estar en condiciones de servir mejor al país y perfeccionar los instrumentos de ejecución y control que le permitan hacer frente con flexibilidad a las demandas del Programa de Desarrollo Económico y Social. Es tan importante establecer objetivos y metas y señalar medios y recursos, como organizar la administración pública para alcanzarlos.³³

De manera explícita, la administración pública aparece como el medio principal para aplicar la política económica y social. Se propuso llevar a cabo la modernización administrativa en dos grandes campos: el primero, de carácter más general, referido a la estructura, los procedimientos y la coordinación de todas las entidades públicas; el segundo, más específico, referido al ámbito interno de cada entidad, para elevar su eficiencia y productividad e intensificar la capacitación de su personal.

La modernización administrativa incluía tareas relativas a la programación y planeación de las actividades del sector público, que debían ser flexibles y sólo incluir normas indicativas para el sector privado. También reconocía que esta modernización se planteaba como decisión presidencial: “de la misma manera que otros diversos aspectos del programa del sector público, las reformas a la administración se conducirán de acuerdo con los li-

³¹ *Ibid.*, p. 236.

³² *Ibid.*, p. 429.

³³ *Ibid.*, p. 430.

neamientos y directrices que apruebe el ejecutivo".³⁴ Se integró también la Subcomisión de Inversión-Financiamiento como parte de la estructura de la Comisión Intersecretarial, que se dedicó a evaluar y coordinar sólo los proyectos de inversión.

Un recurso que también se utilizó durante el sexenio de Díaz Ordaz fue incorporar comisiones. Para mencionar sólo las más importantes: la Comisión Especial para el Control de Contratos de Obras, la de Estudios del Área Metropolitana del Valle de México y la de Estudios del Territorio Nacional y Planeación. Aunque no hay información sobre los resultados de estas comisiones, se puede apreciar que aparecen y desaparecen con facilidad, sin que esto provoque mayores problemas para el conjunto de la actividad estatal.

Como en el pasado, el desarrollo del agro se siguió apoyando mediante el sistema bancario. Se creó en 1966 el Banco Nacional Agropecuario. Según el presidente Díaz Ordaz, la fundación del banco y la reorganización del seguro agrícola buscaban aumentar la producción del agro. Es decir, se constituía en una institución de redescuento que ponía a disposición de las instituciones bancarias regionales los recursos para atender las solicitudes de los campesinos:

Llevaremos al campo todos los elementos económicos y los esfuerzos de la técnica y de la ciencia; lo importante es hacer producir más y mejor la tierra y acelerar el proceso de industrialización de sus productos. Con este objeto, canalizaremos la mayor cantidad de recursos financieros hacia el sector rural y alentaremos la concurrencia de la banca privada...³⁵

Se recuperó la idea de la planeación sectorial porque el programa de desarrollo incluía apartados dedicados a áreas de actividad: agropecuaria y pesquera, industrias, comunicaciones y transportes y bienestar social. En algunos casos, el programa tenía en cuenta inversiones concretas que facilitarían y a la vez contribuirían al logro de las metas nacionales; en otros presentaba normas indicativas y de estímulo que orientarían las actividades

³⁴ *Ibid.*, p. 431.

³⁵ Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. El sector paraestatal*, p. 141.

del resto de la economía, y en algunos más se delinearía la política para conseguir objetivos sociales específicos.³⁶

La antigua Compañía Exportadora e Importadora de Productos Básicos se transformó en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), para que sus actividades no sólo se limitaran a regular las exportaciones e importaciones y abastecer a la ciudad de México, sino para que se ampliara aún más la participación gubernamental en la comercialización y la distribución de los productos básicos. “La acción del Estado —dijo Díaz Ordaz a ese respecto— va encaminada a proteger a los consumidores en general, además de favorecer a los grupos sociales de menores recursos, proporcionándoles alimentos a bajo precio”.³⁷ Por ello, en marzo de 1965, la Conasupo aparece como organismo descentralizado, y se le autoriza en el decreto de creación para realizar funciones de asesoría, planificación y ejecución en su materia.

El gobierno de Luis Echeverría, obligado a recuperar la legitimidad que el Estado había perdido en la crisis de 1968, propuso, entre otros objetivos, que los beneficios del desarrollo llegaran a los sectores menos favorecidos. Con ese propósito, introdujo como elementos básicos de su política económica el saneamiento de las finanzas estatales, la reducción de la dependencia con el exterior, la diversificación de las exportaciones y el aumento del gasto público. Sustentó su proyecto de gobierno en la necesidad de abrir la participación política, lo que se conoció como la “apertura democrática”. Incrementó el gasto público, sobre todo en agricultura, educación y seguridad nacional. Sin embargo, este aumento no tuvo como contraparte una adecuada política de reforma fiscal, que permitiera al Estado equilibrar sus ingresos y sus gastos, de manera que, ante la imposibilidad de allegarse recursos internos, se recurrió cada vez más al crédito externo.

Luis Echeverría reconoció los límites del modelo de sustitución de importaciones y los desequilibrios que había ocasionado; propuso impulsar el crecimiento económico mediante lo que se conoció como un esquema de desarrollo compartido.

³⁶ *Antología de la planeación...*, t. 3, p. 235.

³⁷ Gustavo Díaz Ordaz, Primer informe de gobierno, 1o. de septiembre de 1965, en Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La producción agropecuaria y forestal*, p. 315.

México no acepta —dijo Echeverría en su discurso de toma de posesión— que sus medios de producción sean manejados exclusivamente por organismos públicos; pero ha superado también las teorías que dejaban por entero a las fuerzas privadas la promoción de la economía. El régimen mixto establecido por la Constitución propone que la inversión pública tiene la fuerza suficiente para dirigir el crecimiento. La libre empresa sólo puede ser fecunda si el gobierno posee los recursos suficientes para coordinar el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales.³⁸

La producción agrícola mostró índices negativos de crecimiento, a lo que el gobierno reaccionó favoreciendo la industrialización acelerada y la modernización en el campo, pero tuvo que importar insumos para lograr esa ansiada modernización, lo que contribuyó a aumentar la dependencia y a acentuar el desequilibrio en la balanza de pagos, situación que se observa en los datos incluidos en el cuadro 9.

Con el propósito de apoyar estas medidas se fusionaron las diversas instituciones de crédito agrícola y se creó la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario para definir las metas de los organismos encargados de la cuestión agraria, pero no tuvo ningún efecto práctico. Nuevamente como recurso mágico, en la lógica de los gobernantes, para solucionar graves problemas de ineficacia administrativa, se transformó el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria. Respecto a la eficacia de esos cambios dice Carlos Tello:

Desde el punto de vista económico como del social, y a pesar de las diversas normas jurídicas introducidas durante 1970-1976 y el crecimiento del gasto público en las actividades agrícolas, la crisis del campo y la pobreza extrema que ahí prevalecían no pudieron ser resueltas y [las consecuencias] de esa política se sentirían en el largo plazo.³⁹

Entre 1970 y 1976 el gobierno prometió reanimar la actividad económica y orientarla al cultivo de productos básicos para el desarrollo nacional, así como atender zonas menos desarrolladas y grupos productores desprotegidos. Para ello, lamenta-

³⁸ Luis Echeverría Álvarez, "Mensaje a la Nación", *El gobierno mexicano*, Presidencia de la República, México, 1970, p. 12.

³⁹ C. Tello, *op. cit.*, pp. 196-197.

CUADRO 9

Cuenta corriente en la balanza de pagos, 1940-1983 (millones de dólares)

	1940	1950	1960	1965	1970	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Balance	22.6	58.7	-300.5	-314.4	-945.9	-3 068.0	-1 623.2	-2 342.3	-4 856.4	-6 596.6	-12 544.0	-4 879.0	5 546.0
Exportaciones de bienes y servicios	213.9	826.7	1 371.8	1 989.1	2 933.1	7 371.7	8 404.1	11 925.7	16 131.5	24 819.5	30 810.0	28 919.0	28 282.0
Mercancías	94.4	493.4	738.7	1 113.1	1 281.3	3 315.8	4 418.4	6 217.3	8 798.2	15 307.5	19 420.0	21 230.0	21 399.0
Turismo	17.3	110.9	155.3	274.9	415.0	835.6	866.5	1 121.0	1 443.3	1 670.1	1 760.0	1 406.0	1 624.0
Transacciones fronterizas	33.0	121.9	366.0	499.5	878.9	1 637.4	1 506.3	2 363.5	2 919.2	3 660.6	4 770.0	2 276.0	1 627.0
Maquiladoras	—	—	—	—	80.9	535.7	524.7	714.3	637.6	773.4	976.0	851.0	830.0
Otros	69.2	100.5	111.8	100.8	277.0	1 046.6	1 088.2	1 509.6	2 333.2	3 407.9	3 884.0	3 156.0	2 802.0
Importaciones de bienes y servicios	191.3	768.0	1 672.3	2 303.5	3 879.0	10 439.7	10 027.3	14 268.0	20 987.9	31 416.1	43 354.0	33 798.0	22 736.0
Mercancías	132.4	596.7	1 186.4	1 559.6	2 326.8	6 029.6	5 889.8	8 143.7	11 985.6	18 572.2	23 930.0	14 437.0	7 721.0
Turismo	8.0	9.3	40.5	119.1	191.4	423.1	395.0	519.0	713.6	1 010.8	1 571.0	788.0	441.0
Transacciones fronterizas	20.0	76.5	221.0	295.2	563.3	1 192.7	786.4	1 751.5	2 241.2	3 056.4	4 584.0	2 417.0	1 457.0
Transferencias	25.3	47.5	131.0	174.8	357.5	813.3	171.8	215.5	284.0	422.3	551.0	642.0	184.0
Intereses deuda pública ^a	—	11.2	30.4	62.2	229.2	1 255.0	1 542.3	2 023.1	2 888.4	3 957.6	5 476.0	8 400.0	7 346.0
Otros	5.6	26.8	63.0	92.6	210.8	715.0	1 241.0	1 615.3	2 875.1	4 396.8	7 242.0	7 114.0	5 587.0

Fuentes: Nacional Financiera, *Statistics on the Mexican Economy*, México, 1977; Secretaría de Programación y Presupuesto, *Información sobre las relaciones económicas de México con el exterior*, México, 1979; Banco de México, *Informe anual*, México, varios años. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Segundo informe de gobierno*, anexo "Sector política económica", pp. 837 y 839, México, 1984.

^a Estos datos se refieren solamente al pago de intereses de la deuda pública externa, por lo cual no son comparables con las cifras del cuadro 6. En este último se incluyen los pagos por intereses más los pagos por amortización del principal. Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio*, México, El Colegio de México, 1985, p. 163.

blemente, no encontró mejor solución que ampliar sin medida el número de empresas paraestatales, de comisiones, fondos y fideicomisos.⁴⁰

A pesar de la importancia que adquirió el sector paraestatal durante estos seis años, siguió normándolo una ley que en lo sustantivo era igual a la de 1966. Sólo se le hicieron en 1970 algunas reformas que consistieron en precisar cuáles entidades estarían sujetas al control de la ley, incluyéndose las empresas de participación minoritaria y los fideicomisos. Se encomendó a la Secretaría de Patrimonio Nacional definir las políticas del sector y coordinarlo, lo que nunca pudo lograr, porque “era materialmente imposible —dice Fernández Santillán— que una sola Secretaría organizara coherentemente a más de mil doscientas entidades, algunas de ellas con dimensiones mayores que la propia agencia coordinadora”.⁴¹ Sin embargo —según el mismo autor— su importancia es incuestionable, por lo menos en lo puramente económico.⁴² Por la imperiosa necesidad de llevar a cabo una coordinación efectiva se crearon más comisiones: Coordinadora de la Política Industrial, Nacional de Energéticos, Coordinadora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipo, Coordinadora para la Regulación de la Tenencia de la Tierra y la Nacional Coordinadora de Puertos. Estas comisiones

no resultaron de gran conveniencia por no presentar una sólida infraestructura institucional; de igual manera la continuidad de sus acciones no tuvo fluidez por tener un carácter intermitente, de tal suerte que la definición de pautas y su consecuente implantación quedaron sujetas a la conveniencia de los organismos participantes y no a una real y efectiva conducta integral.⁴³

En 1972 se expidió la Ley de Inspección de Adquisiciones para controlar las compras del sector público, y en 1975 se estableció la obligación de presentar informes de actividades bimestrales.

⁴⁰ De 1958 a 1959 las entidades del sector paraestatal aumentaron de 250 a 600. Para finales de 1970 eran ya 1 200.

⁴¹ José Fernández Santillán, *Temas sobre teoría de la administración pública*, p. 32.

⁴² En 1975 las 400 empresas más importantes participaron con 11.8% en el PNB; aportaron 12.5% de la recaudación fiscal, y contribuyeron con 32.6% de las exportaciones nacionales.

⁴³ *Ibid.*, p. 33.

La participación del Estado en la economía —diversa y abundante— generó conflictos y enfrentamientos con el sector privado, el cual argumentó que la tendencia a ampliar la participación estatal favorecería que incluso se llegaran a invadir campos de actividad que tradicionalmente había cubierto la iniciativa privada. Esta irritación provocó serios enfrentamientos; incluso los empresarios desafiaron abiertamente al gobierno y crearon, en 1974, el Consejo Coordinador Empresarial, que como organismo unificador podría incluso presentar una posición más fuerte.⁴⁴

Nacional Financiera continuó interviniendo en la promoción del desarrollo industrial, y la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (Somex), que hasta 1962 había sido la banca privada más importante en este campo ya que tenía participaciones en empresas ubicadas en distintos sectores productivos, afrontaba dificultades financieras: “La caída de Somex hubiera puesto en entredicho los esfuerzos de promoción industrial y provocado graves conflictos al generarse un desempleo masivo por la quiebra de las empresas.”⁴⁵ Para solucionar el problema, el Estado absorbió en ese año a Somex y a las empresas de las que era accionista. Se expidió la ley para alentar la inversión mexicana y regular la extranjera; se crearon el registro de transferencia de tecnología, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y, antes de concluir el sexenio, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

En 1975 se elaboró una iniciativa de ley de planeación, que no prosperó, en la cual se proponía crear un Consejo Nacional de Planeación para que participaran las entidades de la administración pública federal en la elaboración y ejecución de planes; en esa iniciativa de ley se presentaba la planeación “no como una tarea técnica, sino fundamentalmente política, definiendo las prioridades nacionales a la luz de las verdaderas necesidades del país.”⁴⁶

La Secretaría de la Presidencia elaboró los lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980; en él

⁴⁴ Véase Carlos Arriola y Juan Gustavo Galindo, “Los empresarios y el Estado en México, 1976-1982”, en *Foro Internacional*, 25 (1984), pp. 118-137.

⁴⁵ Carlos Fontes Martínez, “La administración pública descentralizada”, tesis de licenciatura, México, UNAM, 1990, p. 33.

⁴⁶ Roberto Rives Sánchez, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940*, México, INAP, 1984, p. 372.

se decía que el apoyo popular era elemento fundamental para lograr el buen éxito de todo plan, incluso por encima de los recursos técnicos y financieros. Otra vez la planeación fijaba las metas que debían alcanzarse durante el sexenio, las cuales se sustentaron en las reformas del aparato administrativo y en las labores de programación económica y social, lo que hacía indispensable la participación privada en la ejecución de los programas.⁴⁷ Para solucionar los problemas que provocaba la centralización excesiva, se crearon los Comités Promotores del Desarrollo (Coprodes) y la Comisión Nacional del Desarrollo Regional. Hasta este momento se empezaron a tomar decisiones en las que el desarrollo regional —y también el fortalecimiento de la capacidad programática de estados y municipios— era condición para conseguir un desarrollo nacional más equilibrado.

El gobierno de López Portillo, que se inició con graves problemas económicos y políticos, propuso cambios importantes para la estructura administrativa, los cuales podían también significar riesgos frente a problemas económicos y de legitimidad, ya que los periodos de desajuste no son los más propicios para modificar patrones de relación política. Sin embargo, López Portillo creyó firmemente que el inicio de su gobierno era el momento oportuno para hacer cambios.

Pidió a todos los sectores sociales que participaran en la búsqueda de soluciones para hacer frente a los problemas económicos. Pensada como el medio ideal para la tarea de planeación integral, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), unidad que aglutinaría funciones de programación, presupuestación, evaluación y control (más estadística y contabilidad), antes distribuidas entre Hacienda, Patrimonio Nacional y Presidencia, que desapareció. Además de programar la deuda pública,

la nueva Secretaría, uno de los polos del eje sobre el que giraría la administración pública, sería la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su funcionamiento —tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente— y de evaluar los resultados de su gestión.⁴⁸

⁴⁷ *Antología de la planeación...*, t. 4, p. 119.

⁴⁸ R. Flores Caballero, *op. cit.*, p. 289.

Al tomar a su cargo actividades antes dispersas, la SPP fue la más radical de las medidas transformadoras. Se pensaba que la Secretaría de la Presidencia había fracasado en sus propósitos de programar las actividades del sector público y elaborar planes integrales de desarrollo económico y social, porque no disponía de presupuesto para financiar los programas. El organismo recién creado ponía fin a la "trampa administrativa" de organizar el presupuesto exclusivamente en función de los ingresos, sin tomar en cuenta los objetivos de la programación gubernamental y los recursos con los que se contaba para cumplir con las metas propuestas. Programación y Presupuesto concentró los planes sectoriales elaborados durante los tres primeros años del gobierno de López Portillo: los de los sectores agropecuario, pesquero e industrial; los de desarrollo urbano, turismo, ciencia y tecnología y programas como el nacional de empleo, desarrollo urbano del D.F. y nacional de vivienda, para que sirvieran de sustento al Plan Global de Desarrollo —que se dio a conocer en abril de 1980—, cuyos objetivos pretendían orientar la actividad económica gubernamental. Para ello debía abocarse a

establecer la metodología y los procedimientos de participación y consulta de los sectores social y privado, en la actividad de planeación. Mediante el Plan Global se intentaría elevar la producción nacional, reducir el desempleo, mejorar la distribución del ingreso, otorgar prioridad a los aspectos de alimentación, salud y educación.⁴⁹

En ninguna parte del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, ni siquiera en el apartado correspondiente a los antecedentes sobre planeación, se incluye alguna referencia o mención al Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980. Por ello, se puede inferir que Programación y Presupuesto parecía ser la ansiada solución a la dispersión existente en materia de planeación y los también ansiados planes integrales. Se pretendía entonces lograr

durante 1980-1982, la mayor congruencia posible entre el plan global y los planes sectoriales y estatales, uniformar la metodología

⁴⁹ Raúl Salyano Rodríguez, *La administración de la crisis en el Estado mexicano*, México, INAP, 1985, pp. 372-375.

para su formulación, actualizar y profundizar en los estudios de ramas estratégicas, así como fortalecer las áreas técnicas programáticas para mejorar los instrumentos de previsión del plan.⁵⁰

Es difícil imaginar cómo se podrían lograr esos ambiciosos propósitos en sólo dos años. No era del todo descabellado pretender que una sola secretaría manejara ingresos y egresos en función de la planeación, pero tampoco eran esperables —por esa sola razón— resultados óptimos, porque se trataba de un ejercicio que se realizaba por primera vez de esa manera.

Otro aspecto importante que se incluyó en el plan global fue la incorporación de grupos y sectores de la sociedad en función de la viabilidad del plan.

El Plan Global de Desarrollo que se propone, no obstante las limitaciones propias de un sistema de programación aún incipiente, pretende ser un plan nacional, y no sólo del gobierno. Un plan de los mexicanos y para sus aspiraciones, porque la planeación no es un fin en sí misma; no se planea sólo para hacer planes, sino para contribuir a formar expectativas, a identificar prioridades y a ordenar en el tiempo y en el espacio las acciones.⁵¹

Correspondió también a Programación y Presupuesto proyectar y calcular los egresos del gobierno federal, los ingresos y egresos de la administración pública federal, y además planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión de las unidades centrales y paraestatales. Estas funciones convirtieron a esta dependencia en un órgano de planeación mucho más efectivo que la Secretaría de la Presidencia, por sus facultades en cuanto a gasto público, que antes estaban a cargo de Hacienda. Cuando se creó Programación se temió que sus atribuciones tan amplias y complejas la convirtieran en una supersecretaría por encima del resto y que perdiera funcionalidad y eficacia por tener tantas facultades. El gobierno de López Portillo decidió correr este riesgo e incluso le asignó nuevas tareas en el último año del sexenio, entre otras, la de ser fideico-

⁵⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*, México, 1980, p. 16.

⁵¹ *Ibid.*, p. 18.

misaria único del gobierno federal, función tradicionalmente desempeñada por Hacienda.⁵²

El marco jurídico para llevar a cabo la modernización se amplió al publicarse la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (*Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1976),

mediante la que se descentralizó el proceso presupuestario y se permitió a la Secretaría de Programación y Presupuesto contar con elementos para dar congruencia y unidad a dicho proceso; y la Ley General de Deuda Pública que recogió en un solo ordenamiento las diversas disposiciones existentes en la materia y clarificó y precisó las bases sobre las cuales el sector público podía hacer uso del financiamiento.⁵³

Para concretar algunas propuestas de reforma, se obligó a las dependencias a elaborar sus presupuestos en función de sus programas. Dichas dependencias no opusieron resistencia, porque la transferencia de recursos quedó condicionada a que aceptaran dichos programas. Como en otros sexenios, se expidieron normas que regularon la adquisición, uso, conservación, reposición y disposición de bienes e inmuebles de la administración pública y el sistema de contrato de obras.

Lo más coherente respecto a planeación fue —en su letra por lo menos— el Plan Global de Desarrollo, pero apareció tarde y en la parte aguda de la crisis a causa de la caída drástica de los precios del petróleo, los cuales eran fundamentales para el éxito del plan, que, perdido ese recurso, dejó de ser viable.

Para trabajar en áreas a las que el presidente consideraba prioritarias, se crearon la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), cuya función principal era estudiar y proponer al presidente proyectos para resolver las necesidades de los sectores sociales marginados, y el Sistema Alimentario Mexicano, que buscaba conseguir la autosuficiencia, extender el mercado interno y elevar los ingresos y la productividad del campesino.

Esos organismos y los que se enumeran en seguida —aun-

⁵² María del Carmen Pardo, "La reforma administrativa para el desarrollo social en México", en *Foro Internacional*, 25 (1984), pp. 101-117.

⁵³ R. Flores Caballero, *op. cit.*, pp. 292-293.

que se justificaron entonces como programas de apoyo al desarrollo social—, se crearon por decisión del presidente, y fueron aquellos a los que López Portillo les concedió prioridad de manera unilateral. A la Coordinación de Proyectos de Desarrollo, que fungió como unidad asesora y de apoyo técnico del Ejecutivo, el presidente le encargó estudiar la congruencia de los proyectos y programas estratégicos sobre necesidades prioritarias. A la Coordinación General de Programas para Productos Básicos se le encargó proponer medidas y articular los trabajos intersecretariales de producción y distribución de básicos, promover la participación social y privada, y la de los gobiernos municipales y estatales. A la Coordinación de los Servicios de Salud Pública le correspondió organizar las estrategias y los recursos necesarios en ese aspecto, con el propósito de relacionar acciones en el plano normativo y en el administrativo, técnico y financiero, para que con el tiempo pudieran integrarse todos los servicios en un solo sistema nacional. Estas coordinaciones

servían como mecanismo de enlace y cooperación de las diversas instancias administrativas del gobierno federal. Adquirieron tal importancia, que varios coordinadores generales eran secretarios sin cartera, sea por los recursos que manejaban o por tener a su cargo acciones directas que el propio presidente supervisaba.⁵⁴

Otro aspecto importante para modernizar a fondo la administración eran los mecanismos de evaluación, que lamentablemente no existen en la práctica. Con ese propósito se creó por acuerdo, en 1977, la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación —que dependería del presidente— para supervisar los programas del gobierno. Esa coordinación fue, por un lado, indebida desde el punto de vista jurídico, porque “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”.⁵⁵ Por otro, López Portillo incurrió en aberrante contradicción, por-

⁵⁴ R. Salyano Rodríguez, *op. cit.*, p. 10. Hubo también una muy peculiar Coordinación General de Comunicación Social para informar, difundir las actividades presidenciales y atender sus relaciones públicas.

⁵⁵ José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández, *La nueva administración pública federal*, México, Tecnos, 1977, p. 123.

que ya había encomendado a la Secretaría de Programación y Presupuesto la tarea de evaluar planes nacionales y regionales de desarrollo.

En diciembre de 1976 apareció el ordenamiento en el que se incluían estos importantes cambios a la estructura administrativa pública con la idea de que era necesaria la organización previa del gobierno, si lo que se pretendía era organizar el esfuerzo nacional. En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Orgánica de la Administración que envió el Ejecutivo al Congreso, el presidente señalaba:

El proyecto de reorganización que me permito proponer pretende convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado la administración pública en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país.⁵⁶

En este ordenamiento quedaban incluidas la necesaria programación de las acciones públicas y la coordinación de esfuerzos para evitar duplicidades de organización.

Un paso importante en esas dos vertientes fue que por primera vez se incluyeron disposiciones que atañían a la administración paraestatal y, lo que es aún más importante, a su organización sectorial. López Portillo tuvo plena conciencia de que por la dimensión e importancia que había adquirido el sector paraestatal requería para integrarse al conjunto de las acciones públicas y para su control, de algún mecanismo que tuviera resultados prácticos más allá de la norma formal que había intentado regularlo hasta ese momento.

Dividir las empresas paraestatales y los organismos descentralizados tomando como criterio la naturaleza de sus funciones y responsabilizar a una dependencia central (secretaría de Estado) del funcionamiento y resultados de los sectores fueron el eje de las decisiones en materia de modernización administrativa.

La ley orgánica también dispuso que sólo por acuerdo presi-

⁵⁶ Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, *Bases jurídicas de la reforma administrativa del gobierno federal*, México, 1977, p. 4.

dencial se podrían crear nuevas unidades paraestatales, y facultaba al Ejecutivo para integrar agrupamientos de entidades, de manera que las secretarías y los departamentos fueran los encargados de coordinarlas; las reuniones de gabinete servirían para evaluar tareas en las que participaran varias dependencias federales. La ley asignó entonces responsabilidad sectorial a las dependencias del ejecutivo que se encargarían de planear y llevar adelante las políticas gubernamentales. Los sectores a su cargo coordinarían los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos. Ordenar la compleja administración paraestatal en grupos sectoriales permitiría coordinar y controlar mejor a las entidades, para que apoyaran las políticas a cargo de las dependencias centrales. Con la sectorización se propuso dar coherencia a la planeación por áreas de actividad, lo que confirma que no se había podido lograr la integración necesaria entre metas y recursos. Con la sectorización

las empresas estatales quedaron supeditadas a las pautas marcadas por el sector central. Esto es, esencialmente la clave de un cambio radical en las relaciones de la maquinaria estatal, punto culminante del control político de las paraestatales que resume la experiencia de muchos años. En este sentido se recuperaron las enseñanzas de políticas que fueron certeras y por una razón u otra se abandonaron, como es el caso de la Comisión de Inversiones, que al parecer influyó en la modalidad de contar con órganos asesores directos del presidente.⁵⁷

→ A la Secretaría de Programación y Presupuesto le correspondía fijar normas y políticas generales para el funcionamiento de las entidades de acuerdo con su ubicación sectorial, su papel en la economía, su patrimonio y su rentabilidad social y financiera; vigilaría además los planes de cada dependencia y el cumplimiento de las metas propuestas.

Como lo explicaré en las páginas siguientes, para evitar conflictos, la nueva organización sectorial necesitó una importante reasignación de funciones entre las secretarías y los departamentos administrativos cabeza de sector. La sectorización tenía el propósito de depurar el sector paraestatal y evitar así la duplicación

⁵⁷ José Fernández Santillán, *Temas sobre teoría de la administración pública*, pp. 33-34.

y la dispersión de actividades, que elevaban los costos inútilmente. En una reunión de gabinete de julio de 1977, al mencionar López Portillo a las entidades paraestatales agrupadas en sectores, dijo a los secretarios y jefes de departamento:

Vamos sin ningún prejuicio a analizar las entidades que correspondan a cada uno de los 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 responsabilizaremos. El trámite está resuelto.⁵⁸

De acuerdo con la nueva ley se dio a Programación y Presupuesto la facultad de someter a la consideración del Ejecutivo las propuestas de fusión, liquidación y disolución de entidades paraestatales. El nuevo modelo descentralizador o sectorial permitiría que las tareas de planeación, coordinación y evaluación quedaran a cargo de los departamentos o secretarías más adecuados. El cuadro 10 presenta la agrupación de dependencias por sectores.

La sectorización de las entidades paraestatales debía 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 a 18 sectores, formados por los departamentos y secretarías con sus conjuntos de entidades paraestatales. Posteriormente, los 18 sectores se transformaron en 12, 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, y turismo. Al sector coordinado por la Secretaría de Hacienda le asignaron las instituciones nacionales de crédito, la banca mixta, las instituciones de seguros y fianzas y los fideicomisos financieros. Se agruparon 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.

⁵⁸ Presidencia de la República, "Reunión de gabinete", julio de 1977.

CUADRO 10

Distribución sectorial de la administración pública paraestatal (febrero de 1980)

<i>Dependencias</i>	<i>Total</i>	<i>Organismos descentralizados</i>	<i>Empresas de participación estatal mayoritaria</i>	<i>Fideicomisos</i>	<i>Empresas de participación estatal minoritaria</i>
		127	518	195	63
Total	903	3	20	4	—
SG	27	—	—	1	—
SRE	1	1	—	1	—
SDN	2	—	—	—	—
SM	—	5	79	59	3
SHCP	146	5	9	2	44
SPP	16	11	223	11	—
SCFI	289	8	26	3	5
SC	37	11	51	23	7
SARH	90	4	46	7	—
SCT	64	41	9	49	—
SAHOP	99	16	13	16	—
SEP	45	13	—	0	—
SSA	13	3	—	4	—
STPS	7	1	1	4	3
SRA	6	—	17	10	1
ST	30	—	22	1	—
DP	24	5	2	—	—
DDF	7	—	—	—	—

Estos cambios administrativos causaron incertidumbre y resistencia. 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 que a menudo provenía de otras áreas de trabajo y coordinar su actividad reguladora con la de las entidades paraestatales. Al evaluar los resultados de la reestructuración se advierte que en la administración hubo desconcierto e inmovilidad. “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”,⁵⁹ las cuales tuvieron un alto costo en cuanto a eficiencia. No hay elementos empíri-

⁵⁹ J.R. Ruiz Massieu, *op. cit.*, p. 12.

cos 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 encontraron gran resistencia. Pronto surgieron discrepancias entre las secretarías encargadas de los ingresos (Hacienda) y los egresos (Programación). Este desacuerdo fue la causa de que los titulares de ambas dependencias renunciaran muy pronto a sus cargos.

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, también,

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 encargaba de proteger y fomentar el desarrollo industrial del país, no fuera competente en la determinación de los estímulos fiscales dirigidos a esos fines.⁶⁰

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 Cándor. 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, los cuales, 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

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 13-14.

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 aquellas con objetivos exclusivamente económicos. El programa de reforma administrativa era sólo un primer paso para agrupar las entidades paraestatales —los coordinadores de sector precisarían los mecanismos particulares—, pero aun este paso fue difícil. 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 estructurales y políticas. Un periodo de seis años no bastó para poner en práctica un programa de reforma tan ambicioso.

Se creó también, en 1976, una Comisión de Gasto-Financiamiento, a la que se le encargó proporcionar la información necesaria a las secretarías de Hacienda y de Programación para la sectorización. Debido a las dificultades que se presentaron en la práctica, las actividades de la comisión quedaron pospuestas, con la idea de que habría que esperar a que se consolidara la organización sectorial.

Un problema serio, reconocido por el gobierno de López Portillo, fue el de los grandes desequilibrios regionales debido, como dije antes, a la centralización y la concentración de recursos y decisiones en el gobierno federal. En los esfuerzos programadores para organizar el país se empezaron a incorporar los de los gobiernos estatales y municipales, y se establecieron mecanismos de coordinación para los tres ámbitos de gobierno.⁶¹

Se organizaron, con ese propósito, los Comités Promotores del Desarrollo Económico creados durante el gobierno de Echeverría. Desde que José López Portillo llegó a la presidencia se

⁶¹ R. Flores Caballero, *op. cit.*, p. 295.

empezó a revisar los Convenios Únicos con los Estados, que posteriormente se transformaron en Comités Promotores Estatales de Planeación del Desarrollo, para evitar desequilibrios tradicionales entre la planeación nacional y los programas locales.⁶²

También se creó el Programa Integral de Inversiones para el Desarrollo Rural —aún vigente—, cuyo objetivo es desarrollar comunidades de menos de 3 000 habitantes. En este caso, era más sencillo el acceso a recursos económicos, sin el obstáculo de otros que debían someterse a la aprobación del Congreso.

MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA AUTÓNOMA: VÍA PARA FORTALECER AL ESTADO

El Estado confirmó su control, lo que favoreció el proyecto lópezmateísta del equilibrio; no hubo movimientos sindicales de importancia y las organizaciones obreras se dispusieron a convertirse en apoyo del sistema político. López Mateos informó en 1961 que 98% de los emplazamientos a huelga se resolvieron antes de estallar, gracias al mejoramiento de las relaciones obrero-patronales.⁶³ La clase obrera no estaba en su mejor momento para iniciar la ofensiva, y el gobierno mexicano utilizó la administración para dar salida a la presión social. Es innegable que las adiciones y modificaciones en la estructura central de la administración pública fueron importantes, porque con ellas se modernizaron deliberadamente los procedimientos administrativos para fortalecer la acción rectora del Estado, que procuraba el equilibrio entre desarrollo económico y ampliación de programas sociales para que no aparecieran fisuras que podrían debilitar la estabilidad política lograda hasta entonces.

Al tomar conciencia de que la administración pública no sólo debía servir —como hasta entonces— para los fines del desarrollo, sino que podía ser útil para intentar más equilibrio entre crecimiento y distribución de sus beneficios, se incorporara al programa de gobierno de manera más evidente la necesidad de mejorar y modernizar su estructura.

⁶² *Ibid.*, p. 297.

⁶³ Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La política laboral*, p. 105.

Al iniciarse el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz se habían logrado espectaculares avances en muchos aspectos, pero no había correspondencia en la ya muy compleja y extensa maquinaria administrativa. Se podía afirmar que las entidades oficiales habían podido conducir con éxito sus tareas, pero era evidente también que la organización era obsoleta y que los sistemas de operación estaban gastados. En su segundo informe de gobierno, Díaz Ordaz dijo:

Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública, que toque a nuestra estructura jurídico-política, tal como lo consagra la Constitución; que logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre diversas dependencias del poder público; que precise sus atribuciones, supere prácticas y procedimientos. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz que sirva mejor al país.

Se decidió entonces hacer un examen riguroso de la administración, porque se requería una planeación técnica que garantizara el mejor uso de los recursos gubernamentales, mediante la jerarquización óptima del gasto público. Era necesario coordinar, mediante la planeación, numerosas dependencias, entidades y organismos públicos. Planeación y programación se convertían en referentes indispensables del proceso de modernización administrativa.⁶⁴

En 1965 se creó la Comisión de Administración Pública (CAP), dentro de la Secretaría de la Presidencia. Para que la Comisión tuviera la información y los datos que le permitieran hacer su trabajo, se expidió en ese mismo año un acuerdo, según el cual las dependencias públicas debían enviar a Presidencia información sobre los objetivos que se hubieran fijado, los medios y recursos con que contaban para alcanzarlos y las necesidades que satisfacerían esos objetivos. De nuevo se intentaba dar coherencia a las acciones públicas, por lo que apareció el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970, que sirvió de base para establecer un verdadero programa de reforma administrativa. Con los datos de ese programa, la CAP empezó sus trabajos en orga-

⁶⁴ Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la administración pública en México*, t. 1, México, INAP-Conacyt, 1984, p. 223.

nización interna de entidades, identificación de la normatividad existente, diseño de sistemas de coordinación, mejoramiento de los recursos materiales, perfeccionamiento y capacitación de personal y creación de sistemas de planeación y programación.

En su primera época, integraron la CAP los directores de planeación, gasto público e inversión, consultores jurídicos y un secretario técnico, quienes trabajaron durante los dos primeros años en la elaboración de un diagnóstico que permitiera saber qué problemas tenía el aparato administrativo.

Ese diagnóstico fue la evaluación más completa del funcionamiento de la administración pública mexicana hecha hasta hoy. Es un documento valioso por su veracidad y visión integral. La investigación demostró que no se contaba con instrumentos adecuados para la planeación administrativa que sirvieran para hacer cambios inmediatos o futuros; encontró que los procedimientos, muy generales, provocaban confusión entre normas administrativas y legales. Preocupó a la CAP el enorme cuerpo de disposiciones reglamentarias que por falta de revisión y depuración entorpecían el quehacer de las oficinas. A ese respecto, recomendó crear unidades de organización y métodos en cada una de las dependencias, para analizar la actividad administrativa, ordenar las normas que regulaban las actividades de las dependencias, proponer las modificaciones necesarias para que el trabajo administrativo se hiciera con base en criterios más racionales e incorporar técnicas necesarias para modernizar los procedimientos.

Aspecto fundamental en el diagnóstico de la CAP fue la distribución de funciones; analizó primero el aspecto formal contenido en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y confrontó luego la realidad con lo dispuesto en la norma. Encontró duplicaciones, falta de coordinación, confusión respecto al campo de actividades y deficiencias en los sistemas de comunicación. Respecto a la distribución de funciones en programas y planes de desarrollo económico y social, la comisión hizo las primeras sugerencias para promover acciones públicas por sectores de actividad económica y social de acuerdo con el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970.⁶⁵ También encontró un número

⁶⁵ R. Flores Caballero, *op. cit.*, p. 265.

excesivo de funciones por exclusión, es decir, las que se atribuían de manera genérica a una dependencia, porque la ley lo señalaba así, o porque no se atribuían expresamente a otras dependencias.

Otro problema importante que encontró la CAP fue la enorme dispersión de funciones en construcción, reconstrucción y conservación de obras —renglón delicado que se asocia fácilmente con abusos y corrupción—, y aconsejó que se lo atendiera sin dilación. La necesidad de redoblar los controles en este campo quedó de manifiesto durante el gobierno de Díaz Ordaz; se expidieron entonces la Ley de Inspección de Adquisiciones y la de Inspección de Contratos y Obras Públicas, y se reformó la del Control del Sector Paraestatal para que los organismos que lo integraran mejoraran su rendimiento. También se instruyó al mismo sector para que presentara el programa de inversión que se incluiría en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por otra parte, se fortalecieron las atribuciones de los órganos de gobierno, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.⁶⁶ De la información que recabó la comisión, se encontró que —por razones diversas— no se cumplían todas las funciones señaladas en la ley, por falta de presupuesto o por deficiencias en los sistemas de control, y que incluso había dependencias que realizaban funciones no previstas en la ley, por lo que las duplicaciones fueron más complejas de lo que se pensaba.⁶⁷

La comisión estaba en lo cierto al señalar que la administración pública ya no respondía a las necesidades que exigía el desarrollo del país, lo que obligó al gobierno entrante a hacer cambios que, una vez más, parecieron impuestos por la necesidad de remozar el andamiaje sobre el que se había sustentado la estabilidad del sistema político.

El gobierno de Echeverría también recurrió a medidas de tipo administrativo y reivindicador, que reforzaron la tendencia del sistema a controlar al sector obrero. Se decretó la revisión de los contratos colectivos de trabajo y se redujo la semana laboral a

⁶⁶ Ma. Guadalupe Acevedo, *La reproducción de las burocracias de Estado: el caso mexicano*, México, UNAM, FCPS, 1980, p. 21.

⁶⁷ La comisión propuso un plan nacional de desarrollo que no fue posible concretar porque estalló la crisis de 1968.

cinco días. Para los trabajadores al servicio del Estado se dictaron medidas que reestructuraban los sistemas de administración en cuanto a la incorporación, desarrollo, remuneración y capacitación.

Las instituciones que se enumeran en seguida se crearon con el propósito de apoyar el salario de los trabajadores, pero sobre todo para tener sobre ellos un control suficiente a fin de conservar la estabilidad del sistema. Aparecieron, pues, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado, el Comité Mixto de Protección al Salario, el Instituto Nacional del Consumidor y el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores. Con el mismo propósito se ampliaron las actividades de la Conasupo con el sistema de comercialización en los mercados urbanos y rurales.⁶⁸ Se creó la Procuraduría Federal para la Defensa del Trabajo, cuyo objetivo era ajustar los niveles de ingreso a las presiones inflacionarias, y se facultó a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para poner en práctica ajustes de emergencia. Otro cambio fue la transformación del Departamento de Turismo en Secretaría, para aprovechar plenamente el potencial de esa industria.⁶⁹

Durante el gobierno de Echeverría la modernización administrativa fue elemento importante en los planes de gobierno. Puesto que el Estado participaba en la mayoría de los sectores económicos, fue necesario adecuar el aparato administrativo. Para sustituir a la Comisión de Administración Pública, en 1971 se creó, dentro de la Secretaría de la Presidencia, la Dirección de Estudios Administrativos, que se encargó de coordinar los trabajos de reforma. En enero de ese mismo año, por acuerdo presidencial, se crearon las Comisiones Internas de Administración, para que dieran unidad y coherencia a los programas de reforma.⁷⁰ Estas comisiones se apoyaron en las Unidades de Organización y Métodos, y posteriormente en las de Programación, a fin de

⁶⁸ En 1970 la Conasupo operaba 1 200 tiendas de venta de menudeo y tres fábricas; en 1975, 2 800 centros de compra, 6 000 tiendas de menudeo y 28 fábricas. Datos incluidos en *Conasupo Gaceta*, 1o. de enero de 1976, pp. 2-5, citado por Carlos Tello, *op. cit.*, p. 186.

⁶⁹ Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La administración pública*, 1976, p. 466.

⁷⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero y 11 de marzo de 1971.

que “mediante la participación de los responsables de los principales servicios, se propusieran y establecieran las reformas que fueran necesarias en los órganos públicos y se implantaran sistemas administrativos comunes que propiciaran su eficiencia”.⁷¹ También se responsabilizó a las Unidades de Organización de la asesoría técnica necesaria para la ejecución de las reformas. La coordinación adecuada de estos mecanismos permitió establecer “un sistema de información que facilitó la toma de decisiones por parte del responsable de cada Secretaría de Estado y del gobierno en su conjunto. Esto ayudó a la utilización de datos confiables que podrían consultar otros sectores sociales”.⁷²

La Dirección de Estudios Administrativos elaboró las “Bases para el programa de reforma administrativa del Ejecutivo federal, 1971-1976”, en las que se integraron 11 subprogramas con reformas para programación, gasto público, información y estadística, organización y métodos, legislación, recursos humanos y materiales, procesamiento electrónico de datos, contabilidad gubernamental, y organización sectorial y regional.⁷³

Con esta reforma se procuró hacer más eficaces las entidades gubernamentales, mejorando sus estructuras y sistemas de trabajo para aprovechar mejor los recursos estatales, agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de las dependencias públicas, y acelerar y simplificar los trámites. Estas reformas tenían también el propósito de crear en el personal una conciencia adecuada de servicio y una actitud responsable, dinámica e innovadora, así como fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo.⁷⁴ Para reglamentar la organización interna de sus estructuras, se reformaron los artículos 17, 18, 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Otra decisión, que ya mencioné, fue la técnica del presupuesto por programa implantada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú-

⁷¹ Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La administración pública*, p. 399.

⁷² Luis García Cárdenas, “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 54, México, 1983, p. 332.

⁷³ Según A. Carrillo Castro: “Este documento estableció el marco conceptual utilizado para promover y coordinar la reorganización del aparato administrativo.” Citado en R. Flores Caballero, *op. cit.*, p. 272.

⁷⁴ R. Rives Sánchez, *op. cit.*, p. 371.

blico para el ejercicio fiscal 1975-1976, “que entrañaba la relación costo-beneficio al asociar los recursos públicos con la obligación de exhibir resultados concretos de acuerdo con lo programado”.⁷⁵

En esos años empezó a ser clara la importancia de la modernización administrativa, que aportaba soluciones modestas, pero útiles, para los programas que creaba la complejidad de su aparato. No obstante, el gobierno reaccionó de manera contradictoria; como en sexenios anteriores, subordinó esa modernización a otros propósitos, y se desvaneció así su eficacia.

Podemos decir que en el sexenio de José López Portillo por fin se entendió que la modernización administrativa era un recurso útil como elemento de ajuste en el desarrollo económico y como parte indispensable en la búsqueda de consensos nuevos y más amplios. Para impulsar programas de reforma administrativa se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, que dependía del presidente, y que fue la unidad responsable de cumplir con el ambicioso propósito de “reorganizar la administración para organizar el país”. Su creación obedeció a la necesidad de adecuar la administración pública a lo que exigía el desarrollo económico —no menos el social, se subrayó entonces— y a la de establecer un marco general que coordinara tanto la formulación como la práctica y evaluación del programa de reforma administrativa, con asesoría y apoyo para los órganos legislativo y judicial, gobiernos estatales y municipales.

La reforma administrativa era preocupación antigua de López Portillo, quien había sido presidente de la Comisión de Administración Pública. Creía firmemente en las bondades de la modernización y aprovechó su investidura para impulsarla. Buscó el apoyo de sus colaboradores cercanos, de manera que la comunicación fuera más directa que la tradicional de los acuerdos con secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos y directores de empresas estatales importantes. Con ese propósito, se formaron cuatro gabinetes especializados: de economía, asuntos agropecuarios, salud y comercio exterior. Se planteó la necesidad de modificar y fortalecer las instituciones existentes y establecer el compromiso de mejorar la administración de los servicios públicos.

⁷⁵ R. Flores Caballero, *op. cit.*, p. 286.

La nueva Ley Orgánica, al incorporar la organización sectorial, reasignó funciones entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos cabeza del sector, a fin de evitar conflictos y duplicaciones. 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). Se intentó corregir esta duplicación 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 dos secretarías: Recursos Hidráulicos y Agricultura y Ganadería. La segunda era responsable de elaborar el plan agrícola nacional, pero 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. De esta manera, la dependencia encargada del plan sólo tenía injerencia directa en la parte menos productiva del sector agrícola. Se intentó corregir formalmente esta deficiencia con la transformación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería en Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para integrar insumos y riego.

El organismo responsable del fomento pesquero, que era el Departamento de Pesca (posteriormente convertido en secretaría), acumuló funciones hasta entonces dispersas en la antigua Secretaría de Industria y Comercio, en las de Recursos Hidráulicos y Reforma Agraria, y 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 a cargo de las secretarías de Salubridad y Asistencia, Recursos Hidráulicos y Patrimonio Nacional, y se le encomendaron funciones en asentamientos humanos, que habían correspondido a la Secretaría de la Presidencia. El gobierno de López Portillo, luego de asignar prioridades a la comercialización de los productos de consumo popular, creó la Secretaría de Comercio para concentrar en ella atribuciones hasta entonces repartidas entre Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Industria y Comercio y Patrimonio Nacional.

La desconcentración de funciones se incorporó como recur-

so modernizador en la Ley Orgánica para atender mejor asuntos que la sociedad demandaba al gobierno. La Secretaría de Educación Pública, por ejemplo, encomendó las decisiones y trámites administrativos a 31 delegaciones generales establecidas en marzo de 1978, y sus organismos centrales quedaron como la instancia rectora de la educación nacional. Esta nueva infraestructura debía adecuar los planes y programas educativos nacionales a las necesidades 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 desarrollo de los estados. Delegar funciones —que no fue fácil para la Secretaría de Educación Pública— significó un primer paso en el intento de descentralizar la educación.

Las decisiones modernizadoras para la administración mostraron que era necesario contar con funcionarios que tuvieran una formación más especializada, de la que carecían los políticos tradicionales; incluso el lenguaje de estos nuevos funcionarios era incomprensible para el resto de los cuadros. Esa “barreira”, entre otras cosas, dio oportunidad a los nuevos funcionarios de consolidar grupos burocráticos con un poder emanado de ese código particular de información que manejaban, lo que les permitió ascender en la escala de puestos y alejarse cada vez más del sistema de promoción, que tradicionalmente había sido el partido en el poder. Ciertos segmentos de la estructura administrativa pública tenían ya funcionarios especializados, por ejemplo, en salud, donde los médicos han predominado en los puestos de responsabilidades administrativas, o los ingenieros, quienes por tradición han ocupado los de obras públicas. La modernización administrativa exigía conocimientos especializados más que alguna formación profesional. Estos funcionarios pertenecientes en su mayoría a familias burocráticas, no necesitaban ningún tipo de militancia partidista. La circulación de las élites gobernantes se da cada vez más dentro de la administración pública.⁷⁶ En los últimos tres gobiernos se vio claramente que era posible llegar a puestos de alta responsabilidad sin haber tenido ninguna mili-

⁷⁶ Rogelio Hernández, “Formación y trayectoria de los secretarios de Estado”, citado por Claude Gilbert, “Mexique: des hauts fonctionnaires introuvables?”, México, 1986 (mimeo.), p. 8.

tancia partidista.⁷⁷ La alta función pública ya no dependió del partido en el poder, pero sí los militantes, quienes adquieren importancia según los resultados que alcanzan en la organización de campañas y elecciones, y en el control que tengan sobre los grupos corporativos y sindicales que integran al partido, lo cual no significa que puedan llegar a los altos puestos de la administración. Elemento importante para afianzar a los nuevos funcionarios fue la expansión de los organismos y empresas paraestatales, a los que se incorporó nueva tecnología, y donde los cuadros de altos funcionarios necesitaban capacitación especializada para atender sistemas complejos de funcionamiento y sustituir decisiones improvisadas por otras más consistentes. Y sin embargo, en vista del destino que tuvieron las paraestatales en los últimos años, la preparación técnica de los funcionarios no parece haber influido en el éxito de esos organismos.

Siempre se había pensado que la modernización administrativa no había tenido buenos resultados porque no había contado con el apoyo político necesario; López Portillo se lo dio, pero no hubo los cambios que se esperaban, porque esta vez, aunque parezca contradictorio, las decisiones iniciales relativas a la modernización se desvirtuaron a tal punto, que se transformaron en problemas aún más graves que los existentes. Para dar un solo ejemplo: se previó, mediante la Ley General de Deuda Pública, controlar los préstamos externos, pero la deuda contraída en esos años alcanzó proporciones enormes, como lo demuestran los datos incluidos en el cuadro 11.

Dentro del programa de reforma administrativa se incluyó la reforma de ventanillas, con la que se pretendía mejorar los servicios de orientación y ayuda al público en las oficinas de gobierno, que si bien tuvieron (y tienen) cierto valor, no fueron mecanismos eficaces para comprometer a la sociedad en el programa modernizador. Sólo se consiguió simplificar algunos trámites en las dependencias oficiales y mejorar los procedimientos para que cualquier persona pudiera presentar quejas o sugerencias, ya por medio de grupos (colegios de profesionistas, sindicatos,

⁷⁷ María del Carmen Pardo, "Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos en México", en V.E. Bravo Ahuja (coord.), *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, México, Editorial Diana, 1989, pp. 19-45.

CUADRO 11

Deuda pública externa: servicio y coeficiente con el PIB, 1946-1983 (millones de dólares)

Año	Total	Largo plazo	Corto plazo	Exportaciones	Servicio	Coeficiente S/E ¹	Coeficiente S/PIB ²
1946	485	nd	nd	395	nd	nd	nd
1960	810	nd	nd	739	720	nd	nd
1970	4 262	3 259	1 003	2 933	2 548	.246	.125
1976	19 600	15 923	3 677	7 371	3 837	.346	.316
1977	22 912	20 185	2 727	8 404	6 287	.456	.310
1978	26 264	25 028	1 236	11 925	10 180	.527	.284
1979	29 757	28 315	1 442	16 131	7 681	.631	.219
1980	33 813	32 322	1 491	24 819	9 543	.309	.195
1981	52 961	42 207	10 754	30 810	9 982	.310	.256
1982	58 874	49 549	9 325	28 919	8 416	.350	.098
1983	62 556	52 779	9 777	28 282		.300	.144

Fuentes: Banco de México, *Informe anual*, México, varios años; Secretaría de Programación y Presupuesto, *Informe sobre las relaciones económicas de México con el exterior*, México, 1979; Secretaría de Programación y Presupuesto, *Segundo informe de gobierno*, anexo "Sector política económica", pp. 846-847, México, 1984.

¹ Coeficiente S/E: servicio de la deuda como proporción del total de las exportaciones.

² Coeficiente S/PIB: servicio de la deuda como proporción del producto interno bruto.

Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio*, México, El Colegio de México, 1985, p. 161.

confederaciones y cámaras), ya a título individual. Sin embargo, en julio de 1982 se había perdido ya el entusiasmo original. Los encargados de la reforma de ventanillas quisieron que siguiera apareciendo como noticia de primera plana, con la fuerza que tuvo el programa en sus inicios, pero sus alcances reales fueron limitados a pesar de la publicidad. La simplificación de los trámites resolvió sólo parcialmente los problemas de quienes se ven obligados a iniciar algún trámite burocrático. Con esos resultados insignificantes, fue evidente que la reforma simulaba alentar la participación para comprometerla en el mejoramiento administrativo.

Todo cambio administrativo supone un cambio de actitud en el personal, es decir, hay que convencerlo, persuadirlo, de que

las reformas son necesarias, útiles, para que su trato con los usuarios sea más expedito. Pero en vez de trabajar en ese aspecto, fundamental para el buen éxito de la reforma, se recurrió una vez más a la prebenda; en este caso, semana laboral de cinco días, horarios y vacaciones escalonados y modificaciones a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, que a partir de febrero de 1978 incluyó a representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Otras medidas tenían por objeto establecer un sistema más moderno y funcional para organizar al personal público. Lo que se logró fue rediseñar el sistema de escalafón con base en una gran cantidad de datos recabados para que las funciones correspondieran a los puestos y establecer equivalencias entre ellas en el tabulador de salarios. El nuevo sistema, que estableció jerarquías en los puestos y asignó sueldos más elevados al personal especializado, debía alentar la capacitación de los empleados, quienes no seguirían desempeñando la misma función al pasar de una categoría a otra. Se procuró además coordinar varias dependencias para capacitar al personal, y se creó un procedimiento para que las relaciones laborales entre el Estado y su personal coincidieran mejor con las 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.

Para nadie es novedad que en nuestro país era —y es— imprescindible modernizar la administración de justicia. Con ese objeto, se intentó que la aplicación de las normas de derecho fuera más eficiente mediante la colaboración de todas las instituciones comprometidas en ese aspecto. El 30 de abril de 1980, en una reunión del gabinete, se elaboró el mecanismo de participación y consulta para escoger los instrumentos y medidas con los cuales diagnosticar y remediar los problemas de prevención, administración de justicia, limitación de competencias jurídicas y readaptación social. Pero era demasiado tarde; apenas se logró avanzar en la definición de propósitos.

En resumen, ante la necesidad de acelerar el crecimiento económico y, a la vez, distribuir sus beneficios, se reconoció que la administración pública podía contribuir no como un mero recurso instrumental, sino de manera activa y hasta determinante. Pero no sólo eso; al tomarse conciencia de la importancia de

contar con un aparato administrativo mejor ajustado, se desprendieron funciones como planeación y coordinación, que cobraron más importancia, ganada en función de la racionalidad y coherencia que debía tener la actividad gubernamental. Amplia el espectro de la participación estatal exigía, como contraparte, programarla y proyectarla en distintos plazos.

En el periodo que analizamos aquí eso no fue fácil. En la medida que las nuevas tareas se incorporaron al quehacer gubernamental, se acrecentó el poder de los funcionarios. La burocracia se convirtió en un poder dentro del poder, pero también fue protagonista y víctima de pugnas internas. Sus conflictos permitieron burocracias que impidieron que las tareas gubernamentales tuvieran la racionalidad que necesitaban. Sin duda se procuró conseguir más eficacia mediante la programación, la presupuestación y la planeación, pero éstas retrocedieron ante decisiones inmediatas que favorecieron proyectos impulsados por algún grupo dentro de la burocracia. Peor aún, esas circunstancias abultaron el número de organismos gubernamentales; tal es el caso de las paraestatales, cuyo crecimiento fue desproporcionado.

Tampoco resultaron suficientes los esfuerzos de control, por ejemplo, en la sectorización y en los escasos logros de la legislación diseñada para ese mismo propósito. Las comisiones, cuyo propósito era coordinar, fueron recursos efímeros; se las creó para resolver problemas a los que el presidente daba importancia, ya porque efectivamente la tenían, ya porque él artificialmente se la concedía. En todo caso no se pensó en ellas como parte de un plan de envergadura, sino como recursos inmediatos que nunca lograron rebasar las circunstancias. También los planes fueron limitados, a pesar de que en ellos se incorporó el desarrollo regional como elemento indispensable.

A pesar del poder que adquirieron los distintos grupos burocráticos, y probablemente debido a ello, se pensó en la modernización administrativa como un recurso que podría cohesionar mejor la gestión pública. El desequilibrio entre desarrollo económico y beneficios sociales escasos y mal distribuidos, y el fracaso en ordenar las tareas del Estado a partir de propósitos claros, habían debilitado la legitimidad del gobierno y pusieron en entredicho la capacidad profesional de los funcionarios y servidores públicos.

A partir de los años sesenta se reconoció explícitamente que la modernización administrativa era un elemento indispensable para la cohesión de los distintos programas de gobierno, algo que le permitió distinguirse entre las decisiones del Estado; incluso se hizo un diagnóstico preciso de distintas áreas y sus problemas. Con ese criterio, la relación de sistema político y administrativo ya no fue de estricta subordinación.

Pero al idearse esos programas unilateralmente, es decir, desde el ejecutivo, corrieron la suerte de los presidentes que los impulsaron. En nuestra cultura administrativa, no se logró distinguirlos como medio para fortalecer los consensos sino como decisiones arbitrarias tomadas por el gobernante en turno.

Sin duda, el voluntarismo presidencial y la abundancia de recursos fueron medio de inspiración para muchos programas en esta materia, pero no ayuda para que se reconozca la utilidad de la modernización administrativa en los programas gubernamentales. Si las acciones para mejorar la administración se hubieran incorporado a los proyectos del gobierno como decisiones reflexionadas y de consenso, sus resultados podrían haber contribuido (lo mismo vale para el momento actual) a lograr un clima de más armonía entre el gobierno y la sociedad, lo que, obviamente, habría repercutido en el fortalecimiento del Estado y en la capacidad de la administración para adecuarse a nuevas realidades.



4. LA ÚLTIMA DÉCADA: UNA VEZ MÁS, MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

Para entender las decisiones que tomó el gobierno de Miguel de la Madrid con el propósito de mejorar la estructura administrativa y su funcionamiento, es necesario tener en cuenta los programas de reforma de gobiernos anteriores, en especial del de su predecesor inmediato, ya que, como dije en el capítulo anterior, fue durante ese gobierno cuando el apoyo que se les otorgó les confirió importancia decisiva en las tareas de gobierno.

En su campaña electoral, Miguel de la Madrid habló de revisar la estructura administrativa, aprovechar mejor los recursos y, como anticipo de lo que sería la administración durante su mandato, manifestó desconfianza respecto al método que se había utilizado en el pasado:

...ahora, a través de expertos en el llenado de formatos, de expertos en organigramas de colores, que tienden a aparentar una actitud reformista, para preservar el estancamiento o a veces para ocultar intereses creados e ilegítimos entre intereses legítimos. Todavía, en consecuencia, hay inercias que debemos vencer, improvisación y desorganización —que se pretende justificar con el argumento del pragmatismo— y falta de planeación, programación e indisciplina presupuestal que se pretende justificar con el argumento de la actividad y por el deseo de realizar las cosas a como dé lugar, a cualquier costo.¹

Quedó desplazada así la idea de reformar la administración y con ella la Coordinación General de Estudios Administrativos.

¹ “Modernización de la administración pública”, *Consulta Popular*, IIEPES, 1982.

En su lugar, se incluyó otra vez la preocupación por modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo. Viejos problemas se presentaron como planteamientos novedosos desde la perspectiva a futuro que da un nuevo gobierno: necesidad de fortalecer los gobiernos locales incorporando medidas para desconcentrar y descentralizar; la sectorización y sus repercusiones en la eficiencia y productividad del sector público; el servidor público en su relación con el Estado y la sociedad.

El proyecto modernizador de Miguel de la Madrid buscó corregir errores y desviaciones de la administración pública, pero también encontrar fórmulas eficientes para asegurar una administración comprometida con la sociedad y con el propósito de modernización. Era claro que la falta de compromiso había sido problema grave en los programas del sexenio anterior. Se proponía lograr la transformación de la administración para convertirla en un medio ágil y eficaz que apoyara los objetivos nacionales. Uno de los compromisos importantes que a ese respecto contrajo el candidato Miguel de la Madrid en una reunión celebrada en León Guanajuato, fue que el servicio público estaría “fundamentado en la equidad y la eficiencia” y proporcionaría “estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación”. También en esa ocasión se refirió a la necesidad de contar con funcionarios públicos que estuvieran convencidos de los fines que procuraba el gobierno, como condición incluso más necesaria que la abundancia de conocimientos técnicos.

REORDENACIÓN ADMINISTRATIVA

A escasos días de asumir la presidencia de la República, el 4 de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid presentó al Congreso una iniciativa para reformar la Ley Orgánica (que, aprobada por los legisladores, entró en vigor el 29 del mismo mes). Estas reformas, que significaban cambios de fondo en el aparato administrativo, servirían para retomar el rumbo del desarrollo² y recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno y la credibilidad

² *Las razones y las obras. Crónica del sexenio, 1982-1988*, primer año, 2a. ed., Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 32.

en la honradez de sus funcionarios.³ Con las reformas, a la Secretaría de Patrimonio se le devolvieron las atribuciones que había tenido en el sexenio de López Portillo, porque a juicio del gobierno “separar las políticas de fomento a la productividad de la industria nacional de las que regulaban su acceso a los mercados nacionales e internacionales había causado problemas funcionales que era necesario evitar”.⁴ A la nueva Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se le responsabilizó de regular los recursos sobre los que el Estado tiene dominio directo, según estipula la Constitución. Así, se le atribuyó la facultad de regular áreas vinculadas con las ramas petrolera, petroquímica, eléctrica, minera, nuclear y las del resto del sector paraestatal. A la Secretaría de Hacienda se le añadieron funciones: calcular los ingresos de las entidades del sector paraestatal —quedó así facultada, con el apoyo de otras entidades, para establecer criterios, precios y tarifas de bienes y servicios de la administración pública— y coordinar el sistema bancario nacional, para lo que se instaló la Comisión Intersecretarial (SHCP-SPP) que debería establecer la manera en que se indemnizaría a los bancos nacionalizados. Con esos cambios se pretendía fortalecer la rectoría del Estado.

A la que había sido Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, ahora de Desarrollo Urbano y Ecología, se le sumó la tarea de definir las políticas sobre esos aspectos tan fundamentales, de carácter tan urgente, y se les confirmó como autoridad de la política inmobiliaria de la administración pública federal. A Salubridad y Asistencia (posteriormente Secretaría de Salud), se le facultó para coordinar los servicios médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los institutos nacionales de salud.

La Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, creada el 19 de enero de 1983, fue un nuevo elemento de toma de decisiones que intentó establecer la unificación de criterios. Con el secretariado se integra-

³ Tesis básica en el programa del nuevo gobierno, para lo que se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

⁴ *Las razones y las obras*, primer año, pp. 32 y 37.

ron a la presidencia los gabinetes especializados instaurados en el pasado sexenio —económico, agropecuario, comercio exterior y salud—, cuyas funciones eran, entre otras, coordinar asuntos de las dependencias que integraban los gabinetes, preparar las reuniones, redactar, archivar las actas y dar continuidad a los acuerdos:

Al formar esta dirección, se crea un espacio para que los asuntos que afecten o incumben a más de un área sean ventilados entre todas, de modo que decisiones finales incluyan una responsabilidad compartida entre las distintas secretarías. Además, constituye un espacio de negociación, reduciendo el potencial conflictivo entre secretarías, espacio sin duda ventajoso para el ejecutivo.⁵

Esta forma de organización, ensayada con buen éxito en otros países —Estados Unidos, por ejemplo—, demuestra que la participación del presidente es el recurso más socorrido, aunque no el más sano, para lograr consenso en las decisiones.

Para completar la reestructuración administrativa de la presidencia, se añadieron la Dirección de Comunicación Social y la de Asuntos Jurídicos, pero algunas funciones de coordinación que dependían directamente del presidente (Sistema Nacional de Evaluación, Proyectos de Desarrollo, Programa para Productos Básicos, Servicios de Salud, entre otras) se transfirieron a las secretarías. En los primeros meses de 1982, se suprimieron el Fondo Nacional para Actividad Social (Fonapas) y las coordinaciones creadas en el gobierno anterior, cuando abundaban los recursos; en los considerandos de los acuerdos que derogaban las disposiciones que les habían dado origen, se argumentó que los objetivos y propósitos de reordenación económica del gobierno federal requerían integrar en las dependencias del ejecutivo todas las funciones que correspondían a las coordinaciones en cuestión. Se aludió que la reducción del gasto público federal exigía limitar esas unidades a las estrictamente indispensables. Así como en el sexenio anterior aparecieron por decreto, desaparecieron de la misma forma la Comisión Intersecretarial para la Planeación y Financiamiento de la Vivienda, la Unidad de Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Margina-

⁵ *Ibid.*, p. 35.

dos y el Sistema Alimentario Mexicano. Para evitar que esas medidas inquietaran a la opinión pública, dado que se trataba de organismos que incidían directamente en el beneficio social, el gobierno insistió en que las funciones se mantenían y que la atención a los grupos más débiles del campo sería preservada y reformada por medio del diseño de una estrategia englobadora de desarrollo rural integral, una de cuyas metas sería lograr la autosuficiencia alimentaria.

En 1983, por decreto, las instituciones bancarias se transformaron en sociedades nacionales de crédito. Se fusionaron 20 entidades bancarias y a 11 más se les revocó la concesión: "las fusiones —dijo la SHCP— buscan racionalizar tanto la captación de recursos y la infraestructura disponible, como el financiamiento por sectores y por regiones".⁶ Estas fusiones fortalecieron las nuevas sociedades por el incremento de su capital. Se redujeron de 60 a 29 los bancos en operación; 14 quedaron en el Distrito Federal y 15 en ciudades del interior, como decisión previa a la revocación del decreto nacionalizador de la banca.

La simplificación de procesos y sistemas se formalizó en un programa que dio base al acuerdo presidencial publicado en agosto de 1984, en el que se estableció que las dependencias y entidades de la administración pública debían proponer en un plazo no mayor de 60 días los procedimientos susceptibles de simplificarse. El acuerdo también incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitara más tiempo para modificarse.

Simplificar trámites acerca al usuario de servicios con el gobierno. Es una medida relativamente sencilla en la que los servidores públicos muestran su confianza disminuyendo requisitos para ayudar a la ciudadanía; ésta, por su parte, se beneficia en tiempo y costo cuando obtiene el servicio que solicitó. Los programas de simplificación que procuran agilizar trámites y dar servicios más eficaces, siempre mejorarán la imagen de quien trabaja en la administración pública, y el usuario responderá mejor si se confía en él. Esos programas deben estar planteados de tal manera que no haya en ellos ningún rebuscamiento o falsa salida, porque, si son inaplicables, esto repercutirá violentamente en quienes pretendieron disfrazar soluciones de fórmulas demagógicas.

⁶ *Las razones y las obras*, segundo año, p. 23.

En febrero de 1985 se llevó a cabo la primera y única reunión de evaluación del programa de simplificación administrativa. Los responsables, el jefe del Departamento del Distrito Federal y el director del Instituto Mexicano del Seguro Social, hicieron un recuento de los trámites que se habían logrado reducir y simplificar. Intervinieron también, como suelen hacerlo en los actos formales, un representante del sector empresarial y el líder de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, los que comprometieron a sus organizaciones en el fortalecimiento del programa. En esa ocasión el presidente dijo que los logros estaban a la vista, pero consideraba también que eran insuficientes, e insistió en que sus colaboradores debían ampliar y profundizar en sus respectivos programas de simplificación. Eran de esperarse resultados superficiales, porque "simplificación administrativa" no equivale a "modernización", tarea que es mucho más compleja que obviar pasos en los trámites burocráticos. Por otra parte, la intervención del presidente demostró que, para 1985, la modernización administrativa ya no se sostenía como propósito autónomo, sino como un elemento que, junto con otros, procuraba hacer eficiente el aparato productivo del Estado para enfrentar los problemas de la crisis económica.⁷

LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN

Como dije en el capítulo anterior, al inicio de su gobierno López Portillo subrayó la necesidad de contar con una planeación gubernamental bien delimitada y sustentada en metas y disponibilidad de recursos. La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto es dato más que evidente de la importancia concedida a esa tarea. Miguel de la Madrid, que había sido titular de esa Secretaría, conocía de cerca su utilidad y la necesidad de fortalecer esa función. Por ello, también desde que asumió la pre-

⁷ El capítulo que se dedicaba a registrar los cambios del aparato administrativo desapareció de la *Crónica* en los volúmenes de los últimos cuatro años. Sin embargo, apareció uno dedicado a las adecuaciones del aparato económico del Estado, y otro más a la desincorporación de entidades paraestatales. Tampoco se volvió a mencionar el programa de simplificación.

sidencia envió una iniciativa al Congreso en la que establecía un sistema de planeación, que tomaba vigencia normativa obligatoria en la Ley de Planeación; de igual manera se reformó la Constitución para establecer la obligatoriedad de la planeación por parte del gobierno. En mayo de 1983 se presentó el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se incluían las metas propuestas para el sexenio.

El sistema nacional de planeación se sustentaba en las orientaciones de la ley y del plan e incorporaba como herramientas a los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo. La coordinación entre la federación y los estados se formalizó mediante los Convenios Únicos de Desarrollo. Aspecto destacado al implantarse el sistema —pero en el que se abusó de la formalidad— fue incorporar la opinión de la sociedad respecto a temas y acciones diversos. Se organizaron foros de consulta popular (que no fueron tales), en los cuales se exponían necesidades y sugerencias, que trataban de resolverse e incluirse por medio de la concertación con grupos y particulares. Establecidos esos medios de comunicación, empezaron a elaborarse planes y programas sectoriales y regionales, inmediatos y mediatos. Ese interés en mejorar y ampliar la tarea de planeación fue una de las tesis del proyecto de De la Madrid en cuanto recurso útil para el desarrollo económico; de ahí también la insistencia en incorporar el desarrollo regional.

Debido en muy buena parte al vigor con que la sociedad manifestó su descontento ante los abusos de autoridad en que incurrió el gobierno de López Portillo, De la Madrid recogió estas inconformidades en su campaña y en los foros de consulta que sirvieron para elaborar el plan de gobierno y tomar decisiones para dar salida a ese descontento. De ahí que escogiera la renovación moral de la sociedad como otro de los principios rectores de su gobierno. Decidió, pues, fortalecer el control de las acciones públicas para recuperar la confianza de los ciudadanos en el funcionamiento de la maquinaria administrativa, pero sobre todo en el comportamiento de los funcionarios y empleados públicos. Lo que resultó de esa acción política se concretó en lo que fue conocido —con mucho de exageración— como sistema nacional de control y evaluación. De hecho, aunque dispersas y desintegradas, esas funciones existían; se trató, pues, de fortalecerlas en un programa integrado.

La decisión fundamental se encaminó a recuperar la legitimidad del gobierno, combatiendo actos que pudieran identificarse con cualquier forma de corrupción. Para cumplir con ese compromiso —que De la Madrid veía como gran deuda con la sociedad— propuso incorporar, dentro de las modificaciones a la Ley Orgánica, la Contraloría General de la Federación con rango de secretaría.⁸ Con esta medida, De la Madrid decidió conceder a la evaluación una importancia que nunca antes se le había dado, a pesar de que había órganos encargados de cumplir con funciones similares a las que se asignaron a la Contraloría. Se le dio además carácter de secretaría globalizadora, es decir, con atribuciones normativas que deben cumplir el resto de las dependencias gubernamentales.⁹ La nueva secretaría estaba destinada a convertirse en la pieza clave del sistema nacional de control y evaluación, ya que le correspondió planear, organizar y coordinar ese sistema. Ahora bien, a esta distancia es evidente que parte importante del trabajo de la Contraloría estuvo dedicado a la coordinación; por eso mismo, no se logró, como se pretendía, un sistema integrado de evaluación (como tampoco se ha logrado hasta ahora, aunque se siga aspirando a conseguirlo); de hecho cada elemento del sistema funciona de manera independiente.

La Contraloría General se responsabilizó de las contralorías internas durante gran parte de 1983 se dedicó a fijar las bases sobre las que actuarían esas oficinas y sus contralores, tarea que concretó en el documento Bases Generales para la Formulación de Auditorías, y estableció mecanismos para que las secretarías corrigieran las desviaciones y errores señalados en las auditorías. Coordinó el trabajo de comisarios y delegados —incorporados como nueva categoría de funcionarios— para que controlaran y evaluaran las entidades paraestatales, los primeros, y las secretarías de Estado, los segundos. Estos nuevos servidores públicos —dice la crónica oficial— constituyen un importante instrumento para lograr un control eficiente, y sobre todo preventivo, ya que

⁸ *Las razones y las obras*, primer año, p. 32.

⁹ “Se busca que la administración pública refleje la instrumentación orgánica del propósito de renovación moral. Para tal efecto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) se constituye en el organismo globalizador en materia de control” (*ibid.*, p. 32).

tienen presencia en los órganos de gobierno de las entidades gubernamentales.

El afán renovador del presidente se materializó también en la iniciativa de ley que envió al Congreso sobre responsabilidades de los funcionarios públicos y la incorporación al Código Penal de los actos delictivos en los que estos servidores pueden incurrir, y en las reformas a las previsiones sobre responsabilidad civil por daño moral. En el título cuarto de la Constitución, que trata sobre las responsabilidades de los “funcionarios y empleados”, se cambió este concepto por el de “servidores públicos”, para eliminar la idea de que acompañaban a la función, “distinción, prerrogativa o privilegio”.¹⁰

La nueva ley contiene un catálogo de los deberes propios de los cargos públicos y las formas para exigir sus observancias y castigar su incumplimiento. Al tomar la decisión de reformar el Código Civil, el gobierno se enfrentó a una reacción violenta de un nutrido grupo de periodistas debido a la tipificación de “daño moral”, el cual, se dijo, limitaría seriamente la libertad de expresión, porque impediría a los periodistas denunciar a funcionarios corruptos, ya que podría revertírseles la acusación. También hubo reacciones por el capítulo de deslealtad incluido en la Ley de Responsabilidades, según el cual un funcionario podía ser acusado de esa falta si circulaba información confidencial que estaba bajo su custodia o a la que tenía acceso por su posición. Después de amplio debate en el Congreso, y de movilizaciones públicas contra esas medidas, la “ley moral” se aprobó, pero con la enmienda que eximía a los periodistas de cualquier persecución injustificada; la Cámara de Diputados eliminó también las reformas al Código Penal en cuanto al delito de deslealtad, porque ocultar información podría impedir el libre flujo de la misma, elemento básico para la libertad de expresión. Esa marcha atrás fue un golpe duro para el intento de innovar, ya que estas medidas eran por una parte el primer paso en ese camino y, por la otra, significaban reconocer de manera tácita, y a veces explícita, que las prácticas que se trataban de corregir eran cosa común.¹¹

En el primer mes del gobierno se tomaron medidas para li-

¹⁰ *Ibid.*, p. 29.

¹¹ *Ibid.*, p. 31.

mitar los privilegios de los funcionarios públicos, en cuanto a uso de vehículos, gastos de representación, etc. Para controlar los abusos del nepotismo quedó estrictamente prohibido contratar a parientes. Se puso en práctica la declaración patrimonial, recurso para asegurar el desempeño honesto de los funcionarios, y se estableció en la contraloría una unidad para recibir quejas y denuncias, a partir de las cuales se presentaron 89 denuncias penales ante el Ministerio Público y 2 500 a las contralorías internas.¹²

En mayo de 1983 se publicaron dos acuerdos presidenciales para lograr más eficiencia y productividad en el sector paraestatal. El primero reiteró que las secretarías globalizadoras serían entidades normativas y de control, delimitó las funciones de las coordinadoras de sector —que, como vimos antes, a partir de 1982 fueron responsables de vigilar las actividades paraestatales— y estipuló las obligaciones de los responsables de estas últimas. El segundo estableció las obligaciones del sector paraestatal respecto a su adecuación al Programa Inmediato de Reordenación Económica y al Plan Nacional de Desarrollo. En ese momento, el propósito era prácticamente obligar al sector paraestatal a elevar su productividad sin aumentar gastos, lo que no suponía privatizarlo o eliminarlo.

En una conferencia de prensa, en marzo de 1984, el secretario de la Contraloría General explicó que, en tanto órgano de control, la secretaría actuaba en tres direcciones: la prevención, la cobertura nacional y la comunicación social e institucional. Se proponía normar la actuación de los funcionarios públicos, pero evitando la centralización del control, ya que se utilizarían los instrumentos existentes, sobre todo los órganos de control interno, el recurso de las auditorías internas y los comisarios de los consejos de administración de las empresas públicas.

Desde 1917 se había intentado —como se intenta aún— tener algún organismo para medir los resultados de la gestión gubernamental, aunque fuera parcialmente. En estos intentos no aparece el propósito, que la lógica administrativa sugiere, de integrar la planeación, ejecución y evaluación en un mismo proceso. En esencia, lo que se buscó —de nueva cuenta— fue controlar acciones gubernamentales que tuvieran relación con el manejo

¹² María del Carmen Pardo, "La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988", en *Foro Internacional*, 30 (1990), pp. 765-788.

de recursos, sobre todo presupuestales y fiscales. De la Madrid procuró fortalecer la planeación (una manera de hacerlo fue tomar en cuenta los resultados obtenidos), pero la importancia concedida a la evaluación tuvo como sustento el descrédito acumulado y acrecentado por los gobiernos anteriores. Propuso restablecer el organismo encargado del control con el propósito de que fuera parte de una acción más integral —de ahí el nombre de Sistema Nacional de Control y Evaluación. La Contraloría General debió hacerse cargo de esa tarea, y sus ejecutores, los comisarios y delegados, deberían haber servido como filtro en la prevención de faltas administrativas, pero en este aspecto, como en otros, la urgencia de la crisis desvió los propósitos originales. Estos funcionarios tuvieron que responsabilizarse de liquidar, fusionar o vender, las empresas y organismos del sector paraestatal. Lo mismo sucedió con las contralorías internas, que se encargaron de recortes de personal y de las adecuaciones de los ajustes presupuestales, que se hicieron a base de reducir las partidas. Es posible que la Ley de Responsabilidades haya creado cierta conciencia de lo que no puede hacerse en tanto se tenga la investidura de funcionario público, pero la extrema formalidad de su instrumentación amortiguó, no resolvió, problemas de fondo ligados a la corrupción.

LÍMITES DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En los inicios del sexenio permaneció, como reducto de la administración anterior, la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, a la que se encargó dar curso a un programa en el que se incluían las tareas clásicas de la administración de personal, actualización de catálogos de puestos, administración de sueldos y preparación del modelo general de servicio civil, para cumplir con uno de los compromisos de campaña asumidos por De la Madrid. Para lograr implantar un servicio civil "mexicanizado" —en el que se había pensado en gobiernos anteriores—, se intentó definirlo y, algo que es novedoso, se le proyectó a partir de cierto nivel de la jerarquía administrativa. Se entendió el servicio civil como

racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley, a fin de garanti-

zar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos.¹³

Se estudiaron modelos extranjeros para saber cuál sería la escala jerárquica más apropiada, cuál el órgano responsable de aplicarla y qué características definirían su puesta en práctica. Se enfatizó el hecho de que establecer un servicio civil era tarea inaplazable si se deseaba

cimentar un futuro sólido con base en las experiencias del pasado y presente, pero al mismo tiempo, el modelo por aplicar tiene que surgir como producto de una técnica matizada por nuestra peculiaridad y no como el ciego transparente de un modelo cuya operación puede ser más o menos satisfactoria en otro medio, pero que por necesidad fracasaría en el nuestro.¹⁴

No deja de sorprender la insistente afirmación de que el nuevo modelo garantizaría auténticas carreras de servidores públicos, lo que daba lugar a suponer que no lo habían sido ninguna de las hechas por los funcionarios que hubieran actuado antes de ponerse en práctica el nuevo sistema. Por otra parte, la preocupación de no copiar procedimientos exitosos en otros países era absurda, porque no había —ni hay— necesidad de integrarlos al sistema de manera artificial. Más que lamentar el hecho de que los métodos de selección, incorporación y exclusión —tácitos, es cierto, porque no se encuentran en ningún reglamento escrito— se parezcan a los de Francia, Estados Unidos o Inglaterra, se debería tratar de aprovechar los de estos países de la mejor manera posible. Convendría analizar esos métodos en profundidad y luego, con criterios que correspondan a las necesidades del país, quitar aquello que los haga arbitrarios e incorporar ciertos aspectos de los sistemas ortodoxos que den solidez al nuestro. Copiar experiencias extranjeras —está ya más que comprobado— no es ni será solución para el servicio civil. En tanto la movilidad sexenal sea característica esencial del servicio público, un cambio drástico, ajeno a nuestros usos, no es la mejor solución para

¹³ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Memoria institucional*, anexo, 1984, p. 11.

¹⁴ *Ibid.*, p. 15.

resolver la inestabilidad del servidor público y la corrupción que de esto se deriva.¹⁵

Sin embargo, con el afán de imitar modelos extranjeros, se decidió que la escala jerárquica debería llegar hasta jefaturas de departamentos inclusive, porque la frontera entre puestos directivos y operativos parecía el límite natural al que debía sujetarse el servicio civil, ya que esta división garantizaba, por una parte, la continuidad de esfuerzos que se entiende como elemento valioso para conservar programas y experiencias exitosas, y por la otra, la flexibilidad en el nombramiento de los colaboradores responsables de la dirección y de la conducción de los programas. En términos generales, los mandos superiores tienen tareas de dirección y los mandos medios e inferiores, de operación; pero hay un sinfín de ejemplos en los que la discrecionalidad (o el tiempo y la experiencia) se han convertido en atributo de los mandos medios e incluso de los inferiores, y ha transferido dirección a esos estratos, bien porque las decisiones fluyen, o porque es justo ahí en donde se obstaculizan y detienen. En la experiencia mexicana, la elección de la escala jerárquica tendría que ser variable y depender del efecto que la función tiene en la sociedad o de las relaciones que tiene el organismo con su sindicato.

En cuanto al organismo encargado de establecer y coordinar el sistema de servicio civil, se observó que en otros países dependía de alguna área del ejecutivo —concretamente de la encargada de manejar y controlar el presupuesto— o de la estructura del órgano legislativo; a ese respecto se llegó a la conclusión de que “la efectividad del órgano legislativo es pobre ya que en la esfera de decisiones, el peso relativo de quien maneja y controla el presupuesto es determinante”.¹⁶ Por estas razones, para el diseño del programa en México siempre se pensó que debía ser la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de este programa, es decir, un órgano que dependiera del ejecutivo y que fuera responsable de la planeación, ejecución y control del presupuesto. Un dato que sorprende en el planteamiento de estas ideas, aunque no se conocen cifras, es que

¹⁵ María del Carmen Pardo, “Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos en México”, en V.E. Bravo Ahuja (coord.), *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, México, Editorial Diana, 1989, pp. 21-45.

¹⁶ *Memoria institucional*, pp. 16-17.

al establecerse el servicio civil de carrera en México y de aceptarse el nivel jerárquico que se proponía (jefatura de departamento inclusive), todas aquellas plazas correspondientes a los puestos que quedaran comprendidas dentro de esos límites, que en ese momento eran de confianza, pasarían a ser de base.¹⁷

Es evidente que de esa manera se fortalecería la estructura sindical, sobre todo la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Resulta más o menos claro —aunque no hay pronunciamientos oficiales al respecto— que a partir de esta presumible consecuencia el programa se estancó; paulatinamente fue perdiendo fuerza y dejó de insistirse en la necesidad de establecerlo.¹⁸ Los responsables de echarlo a andar no lograron rebasar la etapa de elaboración y anteproyecto de ley, pero está explícito en el segundo informe de gobierno de De la Madrid que se había concretado la idea y sometido a la consideración de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.¹⁹

En los inicios de este gobierno, aparecen claramente las primeras observaciones respecto a la modernización administrativa, que se define

como el proceso democrático de transformación institucional, con el que se busca adecuar las características estructurales y operativas de las dependencias y entidades a los nuevos objetivos, prioridades, estrategias y políticas del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.²⁰

Esta definición general remite a un documento normativo y, por lo tanto, también general, que no permite comprender el alcance de lo que habría sido el proceso de modernización. Tal como

¹⁷ *Ibid.*, p. 17.

¹⁸ Lo cual se observa con toda claridad en los documentos que consignan las estructuras orgánicas, los programas y el detalle de la información presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

¹⁹ Esta comisión se constituyó el 29 de junio de 1983 como instrumento de coordinación y asesoría del ejecutivo para la instauración del servicio civil. La integraron los secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto (quien la presidía) y de la Contraloría General, y el secretario general de la FSTSE (Secretaría de Programación y Presupuesto, *Comisión Intersecretarial del Servicio Civil*, agosto de 1984.

²⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Informe de Labores*, 1o. de agosto de 1982-31 de septiembre de 1983, p. 203.

en el análisis sobre el comportamiento de las estructuras administrativas, las burocracias tuvieron distintas posiciones: en algunos círculos dirigentes se mantuvo la idea de que el logro de los grandes objetivos nacionales estaría ligado a la armonización de las tareas administrativas y políticas, de manera que

la administración pública se ponga invariablemente al servicio de los objetivos de la sociedad y del Estado. Por ello, se requiere que la organización de la administración pública sea eficiente, flexible, articulada al Sistema Nacional de Planeación Democrática, orientada al fortalecimiento de la función social del Estado y al mejoramiento de su capacidad de servicio frente a la población.²¹

En otros círculos, la prioridad era hacer frente a los desequilibrios económicos sin que para ello se requiriera ningún tipo de mejoramiento administrativo. Por el análisis que a continuación se incluye, ésta parece ser la opinión que prevaleció.

Al analizar las transformaciones de las oficinas administrativas responsables de coordinar los programas de modernización, se observa que en 1983 y 1984 funcionaron la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, que dependía directamente del secretario de Programación y Presupuesto, y la Dirección General de Servicio Civil, a la que se asignó, además del proyecto general del servicio, elaborar el anteproyecto de la ley correspondiente. A la Unidad de Modernización se le dieron los recursos de la extinta Coordinación General de Estudios Administrativos, que ascendían, en ese entonces, a 260 millones de pesos. Las tareas siguieron respondiendo a viejas inquietudes y problemas aún no resueltos. Esta Unidad debía apoyar los programas de reestructuración del sector público para que fuera más racional y diera congruencia a las atribuciones, funciones y recursos.²² Puesto que la crisis económica aún no alcanzaba proporciones alarmantes, no se mencionaba la desincorporación de entidades paraestatales —motivo de reflexión en estudios importantes—, que acabó convirtiéndose en uno de los programas prioritarios del gobierno de De la Madrid, entre sus propósitos de

²¹ Miguel de la Madrid, *Segundo informe de gobierno. Política económica*, 1984, p. 103.

²² El dato que consigna el *Primer informe de gobierno* es que se redujeron 51 direcciones generales y 27 equivalentes en el sector paraestatal.

modernización administrativa. Sí se insistió, como señalé en páginas anteriores, en que era necesario fortalecer medidas que apoyaran la organización sectorial, la descentralización y la desconcentración administrativa.

En 1984, la Unidad de Modernización se transformó en Coordinación General, de la que dependió una Dirección General de Modernización de la Administración Pública con rango menor, puesto que se subordinó a la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la SPP. Es evidente que se entendía la administración pública como medio para servir a los objetivos del Plan Nacional y a los programas de gobierno, y la modernización —de haberse puesto en práctica— hubiera también contribuido a ello. Nada se logró en este aspecto fundamental dentro de la perspectiva de la investigación administrativa; quizá no haya sido intención deliberada del presidente sumir la modernización en el olvido, sino que la crisis fue de tal magnitud que desvió la atención y con ello se perdió la relativa autonomía que con tantas dificultades había conseguido la administración.²³

La Dirección General de Servicio Civil continuó su tarea (definir las bases teóricas y elaborar el anteproyecto de ley), lo que indica que el proyecto fue muy limitado: reestructurar catálogos de puestos, ajustar los salarios, modificar el sistema de pensiones, etc. En 1984 se fusionaron las direcciones generales de modernización administrativa y de servicio civil, y se mantuvo la dependencia de la misma subsecretaría. La Coordinación General de Modernización Administrativa descendió aun más de rango cuando se la subordinó a la Dirección General de Normatividad, Adquisiciones y Bienes Muebles de la propia Secretaría de Programación y Presupuesto, y se le encomendó el programa de modernización administrativa, para lo que le asignaron sólo 129 millones de pesos, presupuesto escaso si tenemos en cuenta los efectos de la devaluación y la inflación. En febrero de 1985 se remitieron a las dependencias del sector central los “lineamientos, metodología y procedimientos para el registro y moderniza-

²³ Se publicaron también los decretos de extinción de 14 comisiones intersecretariales y dos comités (*Diario Oficial de la Federación*, 12 de junio de 1984). Se Informó además de 149 procesos de liquidación o extinción en el sector paraestatal.

ción de estructuras y organizaciones”.²⁴ La modernización quedó pues reducida a una simplificación superficial sin cambios estructurales de fondo, y la implantación del servicio civil quedó francamente aplazada. A partir de 1985 se acrecentaron los recortes de presupuesto, direcciones, coordinaciones, departamentos y plazas en nombre de la “austeridad”, y la “racionalidad detuvo el crecimiento del aparato administrativo”.²⁵ El pacto de solidaridad económica sirvió para los mismos propósitos. El proyecto político del sexenio 1982-1988, que se inició con la intención de superar inercias que retrasaban y entorpecían el trabajo de las oficinas gubernamentales, se fue diluyendo hasta prácticamente desvanecerse. La pregunta que queda sin respuesta es si las adecuaciones y reformas a los aparatos administrativos, por más necesarias que parezcan, sólo son posibles cuando hay estabilidad e incluso bonanza económica (como sucedió durante los primeros años de gobierno de López Portillo) o si, por el contrario, hay que insistir en su vigencia y viabilidad, para que los gobiernos enfrenten las crisis mejor preparados.

²⁴ Un acuerdo presidencial emitido el 26 de julio de 1986, obligó a la suspensión de esos registros (Presidencia de la República, *Cuarto informe de gobierno. Política económica*, México, 1986, p. 136.

²⁵ Se redujeron 8 122 direcciones de áreas y departamentos y 1 318 de nivel equivalente en el sector paraestatal. En total fueron, para el periodo 1985-1986, 1 574 unidades administrativas. Se cancelaron 13 404 plazas que representaban el 1% del total existente y que importaban 58 mil 623 millones de pesos. Se redujo en 75 781 millones de pesos el gasto de recursos materiales y servicios generales (Secretaría de la Presidencia, *Sexto informe de gobierno. Política económica*, 1988. p. 205.

CONCLUSIÓN: CINCUENTA AÑOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Al repasar los cambios que tuvo la administración pública mexicana se advierte que son diversas las razones y los criterios que influyeron para que los gobiernos tomaran decisiones y llevaran a cabo esas transformaciones. La administración se mueve en la contradicción: aparece como conjunto integrado que responde al solo juramento de lealtad constitucional que avala el proyecto político impulsado por el gobierno en turno, o como la suma de distintos componentes, los que no sólo deben servir como intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos, sino incluso como representantes de los distintos medios en los que actúan y a los que también les deben lealtad. De ahí que su comportamiento, por fuerza diverso, rompa la unidad, y la administración tienda entonces a comportarse con cierta autonomía. A partir de esa contradicción se pueden encontrar explicaciones para el crecimiento de los aparatos administrativos públicos.

En este caso, utilizar la modernización administrativa como criterio con objeto de entender los cambios fue útil para encontrar la diferencia entre aquella época en que el desarrollo económico y la estabilidad política absorbieron la energía y la imaginación de los gobernantes (la transformación del aparato administrativo entre 1940 y 1960 no se hizo, de ninguna manera, con criterio de racionalidad administrativa) y el crecimiento del aparato administrativo a partir de los años sesenta, resultado de la activa intervención del Estado en distintos campos y áreas. Los gobiernos empezaron entonces a tomar en cuenta algunos criterios de modernización administrativa: normatividad, programación planeación y coordinación. Dos fueron aquí también las preocupaciones esenciales: primero, controlar al sector paraestatal, que crecía sin control; segundo, vigilar la utilización de los recur-

sos presupuestales. A pesar de que resultaban limitadas —en términos de racionalidad administrativa—, esas preocupaciones proporcionaron a la modernización cierta identidad. Los gobiernos de esos años asociaban la administración con el desarrollo, no en calidad de subordinada, sino como elemento necesario para el buen éxito de los programas. Pero aunque se estableció el puente entre administración y desarrollo, quedó atrás —o no se le dio la importancia que merecía— la eficacia que debía tener esa administración.

Durante el auge petrolero coincidió la bonanza económica con la idea de que la modernización administrativa era necesaria y útil; alcanzó entonces plena identidad, pero se vio atrapada entre dos inercias perversas: por una parte, la modernización incluida en proyectos políticos como programas de reforma, se identificó con decisiones personales y hasta caprichosas del presidente, lo que no permitió que se la juzgara de manera independiente a la acción presidencial; por otra, los programas de reforma tuvieron apoyo político y recursos generosos, pero no el tiempo necesario para obtener de ellos resultados útiles a fin de mejorar la eficiencia de la administración y fortalecer la capacidad profesional de los funcionarios. Al concluir el sueño de la “administración de la abundancia”, se agotó la idea de que la modernización administrativa era necesaria y hasta urgente.

La importancia que adquirió la modernización administrativa dio lugar a que se plantearan la profesionalización de la función pública y la inclusión de una carrera en el servicio público, que permitieran el ingreso y la permanencia de los más aptos, sin consideraciones de otro tipo. Por razones ajenas a la racionalidad administrativa, esta carrera seguirá formando parte del código de aspiraciones, lejos de poder encontrar un referente en la realidad político-administrativa mexicana. Modernización significó incorporar nuevos códigos de comunicación que sólo podían descifrar generaciones formadas dentro de conocimientos y técnicas de vanguardia administrativa. Creció, pues, la brecha entre los funcionarios formados en los cánones tradicionales y los nuevos administradores. Ese desplazamiento contribuyó a otro: el de la estructura del partido en el poder por el órgano ejecutivo de gobierno y su burocracia. El ejecutivo se convirtió en el negociador político más eficaz, y para ello la administración pública le fue sumamente útil. Tampoco fue benéfica la im-

portancia que adquirió la burocracia, porque su criterio rigió las relaciones de poder; pero la burocracia entró en serios conflictos al tratar de imponer su influencia en cuestiones que se consideraban prioritarias, lo que dio como resultado que aparecieran diversas burocracias que se enfrentaron para hacer valer puntos de vista y opiniones particulares.

Ese conflicto quedó de manifiesto cuando en el último decenio no hubo acuerdo para incorporar la modernización administrativa como recurso autónomo y de utilidad en el proyecto gubernamental. En 1982 apareció de manera clara vinculada a programas de reordenación administrativa y a la necesidad de establecer el servicio civil de carrera, que permitiría a la administración tener autonomía respecto del proyecto político. También se le identificó con una tarea esencial postergada siempre en nuestra cultura administrativa: la evaluación de programas gubernamentales para que sirviera de insumo a nuevos ejercicios de planeación. Esto fue imposible y, frente a los problemas de la crisis económica, la modernización administrativa volvió a quedar diluida y subordinada a las urgencias del momento.

Cuando Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia de la República en 1988, quizá como nunca antes en la historia de los gobiernos posteriores a la Revolución, existió voluntad no sólo de continuar el proyecto que su antecesor impulsó para lograr la recuperación económica del país, sino de insistir y profundizar en algunos de los programas apenas esbozados por De la Madrid: control de la inflación y la consecuente reducción del gasto público, aliento a la inversión extranjera, apertura comercial, entre otros. Estos programas, iniciados en el marco de una gran contracción de la economía, se sustentaron en la recuperación de las fuerzas de mercado, donde la intervención de Estado se tiene que limitar a aquellas áreas identificadas con términos ambiguos: estratégicas y prioritarias.

Limitar la intervención del Estado automáticamente significó reducir el sector paraestatal. Esto se convirtió en característica distintiva del gobierno de Miguel de la Madrid, como dije en la parte final del cuarto capítulo. Carlos Salinas ha continuado por ese camino (las empresas desincorporadas entre 1988 y 1990 sumaban 150). Dentro de las prioridades del gobierno salinista, urgido para dar solución a graves problemas producto de la crisis económica, no estuvo nunca incluida la modernización ad-

ministrativa ni mucho menos —a diferencia de su antecesor— en su plan de gobierno.

Salinas no ha enviado ninguna iniciativa al Congreso (como había sucedido en los últimos 48 años) para modificar la estructura orgánica de la administración pública; trabaja con la organización que heredó y orienta su interés en resolver problemas sociales mediante programas que dependen directamente de él, como el de Solidaridad, por ejemplo. Tampoco ha insistido en temas que fueron constantes en los últimos 28 años, como el de la necesidad de desconcentrar y descentralizar la toma de decisiones. Es probable que las presiones del exceso de centralización se puedan aliviar mediante ese tipo de programas.

En el primer año de su gobierno apareció el Plan Nacional de Desarrollo, cuyos objetivos y metas están planteados de manera agregada, lo que nos permite suponer que alcanzar esas metas se convierte en un programa absolutamente flexible. No se habla ya de las bondades de la evaluación de programas; los organismos destinados a control de recursos y vigilancia del cumplimiento de las tareas asignadas a los funcionarios públicos (como la Contraloría General) continúan haciendo lo que la Ley Orgánica les fijó en 1982.

La modernización administrativa no es una moda; es un recurso útil para contar con un aparato administrativo eficaz y para ampliar los consensos sociales. En la medida en que la administración funcione mejor, que el ciudadano sienta que los servicios públicos se prestan con honradez y eficacia, y que sus contribuciones (fiscales) se orientan en provecho de la colectividad, su compromiso con el proyecto político en turno tenderá a fortalecerse.

Si la urgencia de la crisis no permite a Carlos Salinas dedicar atención al recurso de la modernización administrativa, espere-mos que pueda sacar adelante su proyecto salvando la relación que existe entre una administración pública vigorosa y el voto ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, Ma. Guadalupe, *La reproducción de las burocracias de Estado: el caso mexicano*, México, UNAM, FCPS, 1980.
- Acle, Alfredo y Juan Manuel Vega, *La empresa pública desde fuera, desde dentro*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Limusa, 1986.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *Política y racionalidad administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
- Alcázar, Marco Antonio, *Las agrupaciones patronales en México*, México, El Colegio de México, 1970.
- Alford, Robert R. y Roger Friedland, *Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985.
- Ángeles, Luis, *Crisis y coyuntura en la economía mexicana*, México, Ediciones El Caballito, 1984.
- Arriola, Carlos y Juan Gustavo Galindo, "Los empresarios y el Estado en México, 1976-1982", en *Foro Internacional*, 25 (1984), pp. 118-137.
- Attolini, José, "Administración pública en México", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Ayala Espino, José, "Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)", en *La industria paraestatal en México*, México, Fondo de Cultura Económica-SEMIP, 1988, t. 2, pp. 355-356.
- Basurto, Jorge, "Del avilacamachismo al alemanismo (1940-1952)", en *La clase obrera en la historia de México*, México, Siglo XXI Editores, 1984.
- Bensunsán, Graciela, "Construcciones y desarrollo del derecho laboral en México", en Pablo González Casanova (comp.), *El obrero mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1985.
- Bravo Ugarte, José, *Compendio de historia de México*, México, Editorial Jus, 1984.

- Camarena Navarro, Francisco J., "Las unidades de organización y métodos en el proceso de la reforma administrativa en México", en *Revista de Administración Pública*, 1977, núms. 31-32, México, pp. 129-142.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1973.
- _____, *La reforma administrativa como uno de los medios para alcanzar el modelo de país al que aspiramos*, México, ISSSTE, Centro Nacional de Administración Pública, 1975.
- Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*, México, Editorial Porrúa, 1983.
- Caso, Andrés, "La administración pública, factor del cambio social y económico en México", en *Revista de Administración Pública*, 1975, núm. 27, pp. 65-69.
- _____, *Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.
- Castellanos Coutiño, Horacio, "Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Castro, René C., *Los gobernantes de México. La Revolución*, México, Editorial Política, 1976.
- CEPAL, *Proyectos sobre política agrícola en México. Caracterización de la política agrícola mexicana*, 1981.
- Cervantes del Río, Hugo, "La administración pública mexicana", en *Revista de Administración Pública*, 1975, núm. 27, pp. 1-9.
- Colín, José R., *¿Hacia dónde vamos?*, México, Rostra, 1948.
- Córdova, Arnaldo, "Las reformas sociales y la tecnocratización del Estado mexicano", XI Congreso Latinoamericano de Sociología, Santiago de Chile, 1972 (mimeo.).
- Cosío Villegas, Daniel, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975.
- Crozier, Michel, "La crise bureaucratique", en *Revue Française d'Administration Publique*, 1980, núm. 15, pp. 111-122.
- Chanes Nieto, José, "Aspectos fundamentales de la evolución de la administración pública mexicana (1952-1974)", en *XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1974, pp. 81-99.
- _____, "Disposiciones jurídicas para la reforma de la administración pública federal (1970-1975)", en *Revista de Administración Pública*, 1975, núm. 27, pp. 89-107.

- _____, "La formación del Estado mexicano contemporáneo", México, 1986 (mimeo.).
- De Flores, Luis Joseph, *The evolution of the role of government in the economic development of Mexico*, tesis doctoral, Los Angeles, University of Southern California, 1968.
- Del Río, Salvador, *Los presidentes de México. Revolución y posrevolución*, México, Everest Mexicana, 1982.
- Díaz Ordaz, Gustavo, *Segundo informe de gobierno*, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, septiembre de 1966.
- Douglas Benneth y Kennet Sharpe, "El Estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano, 1917-1979", en *Foro Internacional*, 20 (1979), pp. 29-72.
- Echeverría Álvarez, Luis, "Mensaje a la nación", en *El gobierno mexicano*, México, Secretaría de la Presidencia, 1970.
- Eckstein, Salomón, *El ejido colectivo en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966.
- Eisenstadt, Samuel, *Tradition, Change, and Modernity*, Nueva York, John Wiley, 1973.
- Fernández Santillán, José, *Política y administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.
- _____, *Temas sobre teoría de la administración pública*, México, UNAM, 1981.
- Flores Caballero, Romeo, *Administración y política en la historia de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.
- Fontes Martínez Carlos, "La administración pública descentralizada", tesis de licenciatura, México, UNAM, 1990.
- Furtak, Roberto K, *El partido de la revolución y la estabilidad política en México*, México, UNAM, 1974.
- García Cárdenas, Luis, "Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal", en *Revista de Administración Pública*, 1983, núm. 54, pp. 207-334.
- García Cruz, Miguel, *La seguridad social en México. Bases, evolución, importancia económica, social, política y cultural*, México, Costa-Amic, 1972.
- Gilbert, Claude, "Mexique: des hauts fonctionnaires introuvables?", México, 1986 (mimeo.).
- González Navarro, Moisés, *La Confederación Nacional Campesina: Un grupo de presión en la reforma agraria mexicana*, México, UNAM, 1977.
- González y González, Luis (comp.), *Los presidentes de México ante la nación: informes, manifiestos y documentos de 1821-1966*, México, Cámara de Diputados, 1966.

- Gordon Schaffer, Wendel Karl, "La administración pública en México", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Guerra, François Xavier, *Le Mexique: de l'ancien régime a la révolution*, 2 vols., París, Éditions L'Harmattan, 1985.
- Guerrero, Omar, *El Estado y su administración*, México, UNAM, 1981.
- Gutelman, Michel, *Capitalismo y reforma agraria en México*, México, Era, 1985.
- Hansen D., Roger, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1983.
- Hermet, Guy, "L'autoritarisme", en Madelaine Grawitz y Jean Leca (eds.), *Traité de Science Politique*, t. 2, París, Presses Universitaires de France, 1985.
- Hirschman, Albert O., *El comportamiento de los proyectos de desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1975.
- Huacuja, Mario, *El desarrollo del capitalismo en México en el siglo XX*, México, UNAM, 1981.
- Huacuja, Mario et al., *Evolución del Estado mexicano. Consolidación, 1940-1983*, México, Ediciones El Caballito, 1986.
- Huntington, S.P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1968.
- Ibarra, David, "Mercado, desarrollo y política económica. Perspectiva de la economía en México", en *El perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI Editores, 1972.
- _____, "Reflexiones sobre la empresa pública en México", en *Foro Internacional*, 17 (1976), pp. 141-151.
- Iglesias, Sergio, *Sindicato y socialismo en México*, México, Editorial Grijalbo, 1970.
- Izaguirre Rojo, César, "La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Las razones y las obras. Crónica del sexenio, 1982-1988*, 2a. ed., Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Lerner de Sheinbaum, Berta y Susana Ralsky, *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas, 1910-1973*, México, Instituto de Estudios Políticos, 1976.
- Levy, Daniel y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*, México, El Colegio de México, 1985.
- Loeza, Soledad, *Clases medias y política en México*, México, El Colegio de México, 1988.
- _____, "México 1968: Los orígenes de la transición", en *Foro Internacional*, 30 (1989), p. 71.

- López Álvarez, Francisco, *La administración pública en la vida económica de México*, 2a. ed., México, Editorial Porrúa, 1956.
- López Gallo, Manuel, *Economía y política en la historia de México*, México, Editorial Grijalbo, 1967.
- Mancera Ortiz, Rafael, "La administración pública en los planes de desarrollo económico", en *Revista de Administración Pública*, 1956, núm. 1, pp. 9-16.
- Martínez Assad, Carlos R., "Cambios políticos en las elecciones presidenciales", s.a. (mimeo.).
- Martínez del Río, Ramón, *El presidente Ávila Camacho y el momento actual de México*, s.e., 1943.
- Marum Espinosa, Elia, *Empresa pública e intervencionismo estatal en México, 1976-1988. Un análisis alternativo*, tesis de doctorado, México, UNAM, 1989.
- Medina, Luis, *Del cardenismo al avilacamachismo*, México, El Colegio de México, 1978 (*Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, t. 18).
- , *Civilismo y modernización del autoritarismo*, México, El Colegio de México, 1979 (*Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, t. 20).
- Mendieta y Núñez, Lucio, *Política agraria*, México, UNAM, 1957.
- , *La administración pública en México, en 50 años de Revolución*, 3 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- México. *50 años de Revolución*, t. 1, *La Economía*, México, Fondo de cultura Económica, 1960.
- Meyer Cosío, Lorenzo, "El México contemporáneo (1920-1976)", México, s.a. (mimeo.).
- Miliband, Ralph, *El Estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI Editores, 1983.
- Morales, Isidro et al., *La formación de la política petrolera en México*, México, El Colegio de México, 1988.
- Moreno Rodríguez, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, México, UNAM, 1980.
- Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954.
- Nizard, Lucien, "Les dynamiques contradictoires en oeuvre dans l'administration française: un essai d'explication théorique", en *Revue Française d'Administration Publique*, 1980, núm. 15, pp. 89-109.
- Nordlinger, Eric A., *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.
- O'Donnell, Guillermo, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

- _____, "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-authoritarian State", en *Latin American Research Review*, núm. 13, 1978, pp. 3-38.
- _____, "Notas para el estudio de procesos de democratización a partir del estado burocrático", CEDES, Buenos Aires, 1980 [documento de trabajo].
- Pardo, María del Carmen, "La reforma administrativa para el desarrollo social en México", en *Foro Internacional*, 25 (1984), pp. 101-117.
- _____, "La Ley Federal de Entidades Paraestatales: un nuevo intento para regular el sector paraestatal", en *Foro Internacional*, 28 (1986), pp. 234-246.
- _____, "Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos en México", en V.E. Bravo Ahuja (coord.), *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, México, Editorial Diana, 1989, pp. 21-44.
- _____, "La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988", en *Foro Internacional*, vol. xxx, núm. 4 (1990), pp. 765-788.
- Patton Glade, William, Jr., "Las empresa gubernamentales descentralizadas", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Pellicer de Brody, Olga y José Luis Reyna, *El afianzamiento de la estabilidad política*, México, El Colegio de México, 1978 (*Historia de la Revolución Mexicana, 1951-1960*, t. 22).
- Pellicer de Brody, Olga y Esteban Mancilla, *El entendimiento con los Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador*, México, El Colegio de México, 1978 (*Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960*, t. 23).
- Pichardo Pagaza, Ignacio, *Diez años de planificación y administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1972.
- _____, *Introducción a la administración pública en México*, 2 vols., México, INAP-Conacyt, 1984.
- Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, México, 1977.
- Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, *Bases jurídicas de la reforma administrativa del gobierno federal*, México, 1977.
- Presidencia de la República, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1982.
- Revista de Economía. *Panorama Económico*, México, septiembre de 1945.

- _____, *Precios e intervención*, México, enero de 1951.
- Reyes Heróles, Federico, *Política y administración a través de la idea de vida*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983.
- Reyna, José Luis y Raúl Trejo Delabre, *De Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos (1952-1964)*, México, Siglo XXI Editores, 1981.
- Rives Sánchez, Roberto, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal de México (1821-1940)*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- Ruiz Dueñas Jorge, "La vida de la planificación mexicana", en *Revista de administración pública*, 1983, núms. 55/56, pp. 35-63.
- _____, "Empresa pública, elementos para el examen comparado", México, SEMIP-FCE, 1988.
- Ruiz Massieu, Francisco, "La empresa pública mexicana", en *Praxis*, núm. 33, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.
- _____, "Análisis comparativo de las leyes para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal", en *Revista de Administración Pública*, 1984, núms. 59/60, pp. 147-154.
- Ruiz Massieu, Francisco y Wilfrido Lozano, *La nueva administración pública federal. Crítica, análisis y evaluación*, México, Tecnos, 1977.
- Salinas Lozano, Raúl, "Comisión de Inversiones", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Salyano Rodríguez, Raúl, *La administración de la crisis en el Estado mexicano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985.
- Secretaría de Educación Pública, *Memoria, 1976-1982*, México, 1982.
- Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, *Bases legales de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal e instituciones nacionales de crédito*, México, 1974.
- Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. El sector paraestatal*, México, 1976.
- _____, *México a través de los informes presidenciales. La administración pública*, México, 1976.
- _____, *México a través de los informes presidenciales. La producción agropecuaria y forestal*, México, 1976.
- _____, *México a través de los informes presidenciales. La política laboral*, México, 1976.
- _____, *México a través de los informes presidenciales. Los mensajes políticos*, México, 1976.

- _____, *México a través de los informes presidenciales. La política agraria*, México, 1976.
- _____, *Boletín de Estudios Administrativos*, 1978, núms. 13 y 14, México.
- Secretaría de Patrimonio Nacional, *Reseña de funcionarios (1947-1976)*, México, 1976.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Clasificación temática de los discursos de Alejandro Carrillo Castro sobre la reforma administrativa*, México, 1981, t. 1.
- _____, *Informes de gobierno, 1982-1988*.
- _____, *Plan Global de Desarrollo, 1980-1982*.
- _____, *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, 1983.
- _____, *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, México, 1989.
- _____, *Antología de la planeación en México, 1917-1985*, México, 1985.
- _____, *Memoria institucional*, 1984.
- Serna, Pablo, "Bosque de la economía mexicana", en *Revista Línea*, 1973, núm. 3. (Órgano Técnico del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional.)
- Shafer, Robert J., *Mexico, Mutual Adjustment Planning*, Nueva York, Syracuse University Press, 1966.
- Shlgowski, Anatol, *México en la encrucijada de su historia*, México, Fondo de Cultura Popular, 1968.
- Sierra, Carlos, "Antecedentes de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de septiembre de 1958", en *Revista de Administración Pública*, 1958, núm. 10, pp. 5-10.
- Sirvent, Carlos, *La burocracia*, ANUIES, México, 1977.
- Smith H., Peter, *Los laberintos del poder*, México, El Colegio de México, 1981.
- Spencer Goodspeed, Stephen, "El papel del Jefe del Ejecutivo en México", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.
- Solis Leopoldo, *Planes de desarrollo económico y social en México*, México, SepSetentas, 1975.
- _____, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, 10a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1980.
- Tello, Carlos, *La política económica en México, 1970-1976*, 5a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1972.
- Taracena, Alfonso, *Historia extraoficial de la Revolución mexicana, desde las postrimerías del porfirismo hasta sucesos de nuestros días*, México, Editorial Jus, 1972.
- Torres Ramírez, Blanca, *México en la Segunda Guerra Mundial*, México, El Colegio de México, 1979 (*Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, t. 19).

- _____, *Hacia la utopía industrial*, México, El Colegio de México, 1979 (*Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, t. 21).
- Uribe Ruiz, Jesús, *Problemas y soluciones en el desarrollo agrícola de México*, México, Casa Ramírez Editores, 1964.
- Valadés, José C., *Historia General de la Revolución Mexicana. Los últimos presidentes*, t. 10, México, Edit. Manuel Quezada Brandi, 1963.
- Véjar Vázquez, Octavio y Antonio Bermúdez, *No dejes crecer la hierba; el gobierno avilacamachista*, México, Costa-Amic, 1969.
- Velasco Ibarra, Enrique *et al.*, *Administración pública y desarrollo*, México, UNAM, 1970.
- Vera Estañol, Jorge, *La Revolución mexicana. Orígenes y resultados*, México, Editorial Porrúa, 1957.
- Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico. Papeles representados por los sectores público y privado*, México, Editorial Diana, 1966.
- Villa Aguilera, Manuel, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1987.
- _____, *¿A quién le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativa del pacto social*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- _____, "Las ideas y las instituciones políticas de la rectoría estatal: las determinaciones de la democracia y del control omnímoto", México, 1988 (mimeo.).
- _____, "Los usufructuarios de la sociedad raquítica", México, 1988 (mimeo.).
- _____, "La determinación histórica de las relaciones Estado-Sociedad", 1989, p. 12, (mimeo.).
- Wilkie, W. James, *La revolución mexicana, 1910-1976. Gasto federal, cambio social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Whetten, Nathan Laselle, *Rural Mexico*, Chicago, University of Chicago Press, 1948.

ÍNDICE

Presentación	7
Agradecimientos	9
Introducción	11
1. La administración como componente del sistema político	15
La modernización administrativa	17
La administración pública y el sistema político	21
La administración pública en el sistema político mexicano	28
2. 1940-1960: de la institucionalización de las relaciones de poder a su burocratización	39
Los cambios administrativos que exigió el desarrollo económico	44
Cambios administrativos supeditados a la necesidad de burocratizar las relaciones de poder	67
3. 1960-1980: la modernización administrativa, instrumento para fortalecer al Estado	77
Planeación y coordinación: primeros instrumentos modernizadores necesarios para el desarrollo	83
Modernización administrativa autónoma: vía para fortalecer al Estado	112
4. La última década: una vez más, modernización administrativa para el desarrollo	127
Reordenación administrativa	128
La importancia de la evaluación	132
Límites de la modernización administrativa	137
Conclusión: cincuenta años de administración pública	145
Bibliografía	149

Este libro se terminó de imprimir en
septiembre de 1991 en los talleres de
Programas Educativos, S.A. de C.V.,
Chabacano 65-A, 06850 México, D.F.
La fotocomposición y formación se hizo
en Grupo Edición, S.A. de C.V.
El tiro fue de 1 000 ejemplares.
La edición estuvo al cuidado del
Departamento de Publicaciones de
El Colegio de México.