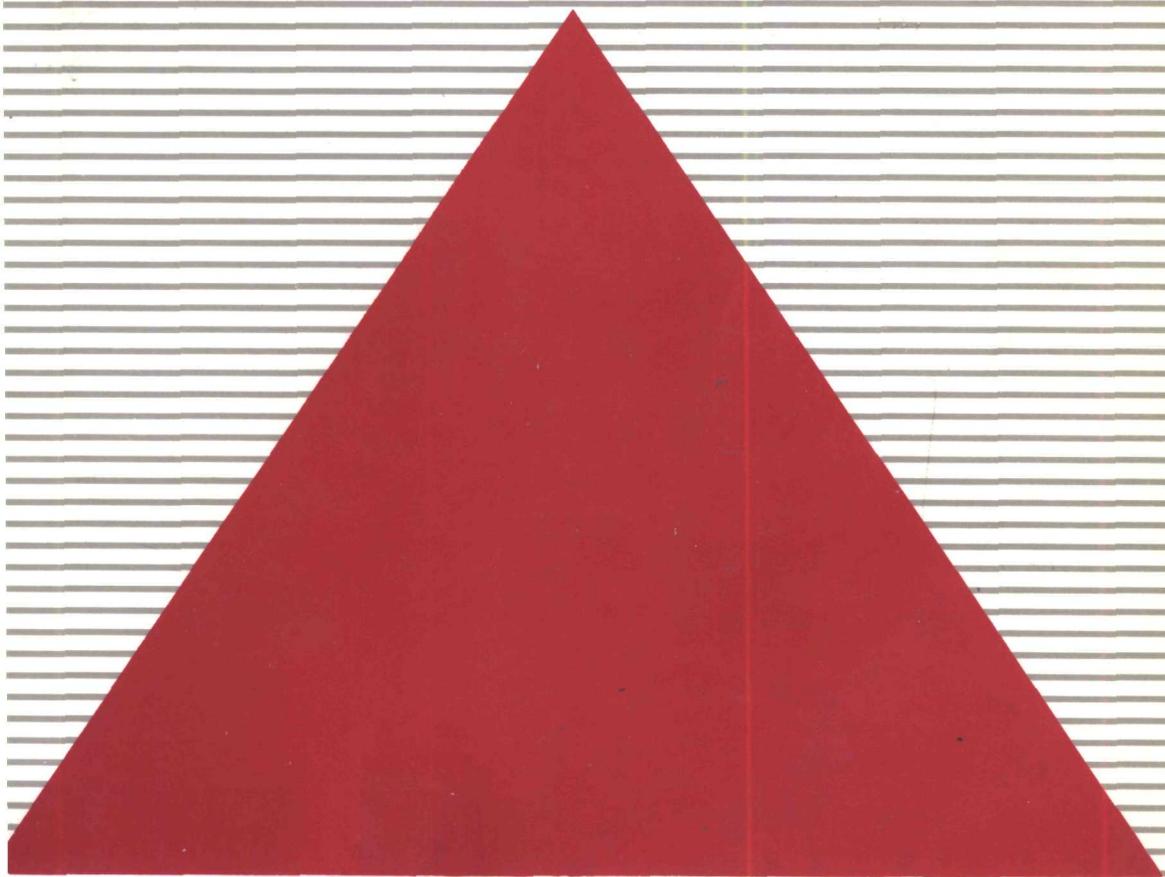


# TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

—Lecturas básicas—



María del Carmen Pardo  
—coordinadora—

**Teoría y Práctica  
de la  
Administración Pública  
en México**  
(Lecturas básicas)

María del Carmen Pardo  
(Coordinadora)



Instituto Nacional de Administración Pública

—1992—

**Portada: Ma. Eugenia Vidales**

ISBN 968-6403-18-3

Derechos reservados conforme a la ley  
Primera edición octubre de 1992  
© Instituto Nacional de Administración Pública  
Km. 14.5 Carretera México-Toluca, col. Palo Alto  
05110 Cuajimalpa, D.F.

Impreso y hecho en México

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.**  
*Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas*

**CONSEJO DIRECTIVO**

**Raúl Salinas Lozano**  
Presidente

**Salvador Cosío Gaona**  
**Xavier Ponce de León**  
Vicepresidentes

**José Castelazo de los Angeles**  
**Gabino Fraga Mouret**  
**Arturo Núñez Jiménez**  
**Raúl Olmedo Carranza**  
**María del Carmen Pardo**  
**Carlos Sierra Olivares**  
**Fernando Solana Morales**  
**Jorge Tamayo López Portillo**  
**María Elena Vázquez Nava**  
Consejeros

**Antonio Sánchez Gochicoa**  
Tesorero

**María Emilia Janetti Díaz**  
Secretaria Ejecutiva

**COORDINADORES**

Relaciones Internacionales  
**Clarisa Catalina Torres Méndez**

Centro de Estudios de Administración  
Estatad y Municipal  
**Gustavo Martínez Cabañas**

Consultoría y Alta Dirección  
**J. Alejandro Jaidar Cerecedo**

Investigación y Documentación  
**Adriana Hernández Puente**

Desarrollo y Formación Permanente  
**Víctor H. Alarcón Limón**

Administración, Finanzas y Difusión  
**Guillermo Hiriart Rodríguez**

**COMITÉ EDITORIAL**

Víctor H. Alarcón Limón  
Adriana Hernández Puente  
Guillermo Hiriart Rodríguez  
J. Alejandro Jaidar Cerecedo  
María Emilia Janetti Díaz  
Gustavo Martínez Cabañas  
Clarisa Catalina Torres Méndez

# **INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.**

## **MIEMBROS FUNDADORES**

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Baéz
Enrique Caamaño	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavacini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
	Alvaro Rodríguez Reyes

## **CONSEJO DE HONOR**

Gabino Fraga Magaña †; Gustavo Martínez Cabañas;  
Andrés Caso Lombardo; Luis García Cárdenas;  
Ignacio Pichardo Pagaza

---

# Índice

---

## Presentación

..... 7

## Introducción

*María del Carmen Pardo* ..... 9

## Parte I

—Administración Pública: concepto y disciplina

*Eduardo Guerrero Gutiérrez* ..... 19

—Gobiernos locales y descentralización

*Benito Nacif* ..... 57

—La experiencia reformista mexicana

*María del Carmen Pardo* ..... 79

—El tamaño del gobierno mexicano

*Benito Nacif* ..... 105

## Parte II

—El proceso presupuestario en México

*Alejandro López Arratia* ..... 131

—Empresa pública y privatización en México

*Eduardo Guerrero Gutiérrez* ..... 177



---

## Presentación

---

El Instituto Nacional de Administración Pública, consciente de su responsabilidad en el fomento de la investigación y en la difusión de temas sobre la teoría y práctica de la administración pública, solicitó a María del Carmen Pardo la coordinación de un libro que incluyera temas importantes en ese campo de estudio.

Las lecturas básicas que integran el texto *Teoría y práctica de la administración pública en México*, analizan aspectos relevantes, integrando en sus distintos capítulos planteamientos teóricos y experiencias prácticas de gestión y administración pública, particularmente de México.

Los autores que colaboraron en la elaboración de los trabajos que se incluyen en este texto: Eduardo Guerrero Gutiérrez, Alejandro López Arratia, Benito Nacif y María del Carmen Pardo, discutieron un guión preliminar que les permitió trabajar con algunos supuestos teóricos comunes, sin que esto les significara un obstáculo para desarrollar los diferentes temas tratados de acuerdo con esquemas particulares que respondían a las especificidades de las temáticas y enfoques seleccionados.

El texto está dividido en dos partes. En la primera se incluyeron los trabajos que analizan temas o problemas de orden general, como son aquellos derivados del concepto de administración pública y de ésta como disciplina.

Se incluyó también un análisis sobre la problemática que enfrentan los gobiernos locales, particularmente los municipales y los esfuerzos globados bajo el debatido concepto de descentralización.

Se integró al texto un trabajo que analiza los marcos conceptuales bajo los cuales se plantearon y se desarrollaron programas de reforma administrativa y los límites que, además de otros factores, esos propios marcos les impusieron.

La discusión de la eficacia de los aparatos administrativos tiene necesariamente que ver con su tamaño, pero en el trabajo incluido en este libro, el análisis se centra sobre los recursos y programas que manejan los gobiernos, con lo que se intenta llegar a ciertas conclusiones teniendo como referencia datos empíricos que permiten presentar esta discusión de una manera más objetiva.

La segunda parte aborda temas de orden más particular. Uno de ellos se refiere a la integración del proceso presupuestario, analizado como el terreno de conflicto en el que se presentan todo tipo de presiones políticas.

La última lectura, dedicada a una revisión de la intervención del Estado en la economía, detiene el análisis en el papel que tuvo la empresa pública en América Latina y en México en las pasadas décadas. Se revisa también desde el punto de vista teórico el fenómeno de la privatización y algunos resultados que México ofrece en la experiencia de la reducción del sector paraestatal.

Estas lecturas de ninguna manera agotan la amplia temática que corresponde al campo de estudio y al ejercicio profesional de la administración pública. Los textos incluidos en *Teoría y práctica de la administración pública* es un primer esfuerzo que el INAP hace para divulgar resultados de investigación que puedan servir para enriquecer el debate sobre diversos temas que, además de interesar a los estudiosos y profesionales de este campo, sean de utilidad para contar con esquemas de organización y gestión pública que favorezcan una relación más armónica y constructiva entre el Estado, la sociedad y el gobierno.

---

## Introducción

---

Una de las preocupaciones y tareas esenciales del Instituto Nacional de Administración Pública es crear espacios para la discusión de temas relativos al campo teórico y práctico de la administración pública.

Las lecturas básicas que se compendian en este libro constituyen un modesto esfuerzo de sistematización en algunos temas que interesan, tanto a los estudiosos, como a los profesionistas en esta particular área.

Los temas tratados en el libro de ninguna manera agotan la importante temática de este campo de estudio; quedaron fuera, entre otros, aspectos relativos a las finanzas públicas, al problema de la deuda, a la organización de las unidades centrales, a los aspectos de la administración tributaria y a los de la administración y desarrollo de personal.

Sin embargo, consideramos responsabilidad del Instituto fomentar la tarea de investigación y difundir los avances, que con seriedad y rigor, contribuyan a mejorar la comprensión de problemas que, la sociedad y el Estado, tienen frente a los retos de los cada vez más intensos intercambios con el mundo exterior en materia económica, tecnológica y de gestión pública. Estos cambios han influido determinadamente en la necesidad de modificar formas de organización y de quehacer públicos. Esto exige diseñar esquemas de trabajo novedosos tanto desde la perspectiva disciplinaria como la profesional.

Las lecturas incluidas en el libro se agrupan en dos partes. La primera incluye los temas más generales: la discusión teórica, donde no hay consenso en torno a los alcances y contenido del concepto administración pública, sino ciertos acuerdos esenciales analizados en

la primera lectura. De igual manera se incorporan algunas de las propuestas teóricas de la tradición anglosajona que configuran los marcos disciplinarios de esta área de estudio.

A pesar de los desacuerdos —objeto sin disciplina o disciplina sin objeto—, es claro que la cabal comprensión de la organización y tareas de la administración pública están en relación al proceso político que las engloba; y aunque han surgido enfoques ajenos que han tenido la intención de explicar cuestiones básicas de esta disciplina, la administración pública no ha sido sustituida ni desplazada. Estos nuevos enfoques han servido para replantear de mejor manera aspectos básicos y han obligado a incorporar nuevas interrogantes a la luz de transformaciones profundas en los contextos socio-políticos.

El problema de la elaboración de preceptos teóricos de carácter permanente y universal es que al establecerlos, se incorporan análisis circunstanciales y efímeros. Es la perspectiva histórica la única posibilidad de dar sustento a los análisis coyunturales y permitir establecer una base racional que ligue lo permanente y lo eventual.

La segunda lectura se refiere al tema de cómo los desequilibrios regionales, producto de un intenso proceso de urbanización, replantean nuevas exigencias al Estado, particularmente en el nivel municipal de gobierno.

La expansión de las ciudades amplía las responsabilidades gubernamentales al incluir nuevos temas y nuevos derechos para la ciudadanía: espacios para la recreación, ambientes no contaminados, equilibrios ecológicos, etc. Esta dinámica enfatiza la necesidad de una administración pública, estatal y municipal, con mayor capacidad de decisión y más amplia autonomía en el manejo de los recursos.

Al agotarse el modelo centralista de administración, el sistema intergubernamental de reparto de competencias y recursos requiere una severa y profunda revisión. La descentralización aparece como la vía adecuada para lograr esa refuncionalización urgente entre gobiernos centrales y locales.

En materia de esfuerzos descentralizadores, el ejemplo mexicano se analiza a partir de la reforma al artículo 115 constitucional, promovida en 1982. Se destacan los problemas derivados de las inequidades en

la administración de recursos fiscales, en el contexto de las tareas que enfrentan cotidianamente los municipios.

La administración local se desenvuelve entre la tensión derivada de su relación con el centro y la que es producto de su propia dinámica, dada en acciones donde manifiesta un grado de libertad considerable. Por ello, no se puede establecer una relación directa entre descentralización y mayor autonomía de los gobiernos locales. Se descentralizan recursos y funciones, lo que obliga a la administración central a poner en juego mayores recursos de coordinación y de control.

Una propuesta para incrementar la capacidad administrativa de las localidades es la tendencia hacia la consolidación de unidades administrativas locales, sobre todo para aquellos casos de municipalidades intraurbanas. Las resistencias, sin embargo, no han permitido profundizar en la puesta en marcha, luego, se ha optado por ejercicios de coordinación como las comisiones de conurbación.

Otra fórmula que ayudaría a resolver problemas intraurbanos es la creación de una unidad que esté por encima de cada entidad, que comparta responsabilidades gubernamentales. Esta idea, conocida como federación metropolitana, ha sido ensayada en grandes ciudades como Montreal, con resultados alentadores. En el caso mexicano una fórmula como esta tendría problemas, ya que constitucionalmente no puede existir ningún tipo de autoridad entre los municipios y los estados.

El gobierno municipal favorece —por sus características— la participación ciudadana en decisiones que le afectan. Frente al crecimiento de las ciudades ese recurso natural se desvanece y la participación encuentra serios problemas para hacerse real y efectiva.

La tercera lectura también analiza un tema general, el de los procesos de reforma a los aparatos administrativos, enfatizando el análisis para el caso mexicano.

Los aparatos administrativos crecen para poder hacer frente a los compromisos que los gobiernos adquieren, lo que les obliga a desenvolverse en esquemas de mayor complejidad.

Conceptual y prácticamente las reformas a los aparatos administrativos se promovieron desde dos ópticas: o se buscaba una reforma integral que incluyera tanto problemas de organización como de gestión; o con una visión parcial se incluía algún aspecto específico

del conjunto de la maquinaria estatal que se pensaba modificar, o en su caso corregir.

Uno de los problemas de esos programas es que se presentaron como reformas formales, esto es, no se quisieron entender como procesos sociales que influían en la toma de decisiones político-administrativa.

La formalidad de los programas generó tensiones que se manifestaron en los distintos ámbitos de la acción estatal: la norma y la realidad; la capacidad decisoria del Ejecutivo y la del Legislativo; los niveles directivos y los operativos; el conocimiento general y el especializado, etc.

Estas tensiones se reflejan en las relaciones de la administración central con la paraestatal, y en las del centro con los gobiernos locales. Las estrategias de reforma no pudieron plantearse como respuestas óptimas para todos los problemas.

La experiencia mexicana es elocuente en muchos de los problemas que presentaron los elementos conceptuales en los cuales se fundamentan las reformas a los aparatos administrativos. En la tercera lectura se analiza, por ejemplo, la aparición de la Secretaría de la Presidencia y su desaparición para crear la de Programación y Presupuesto, que tendría como responsabilidad fundamental la elaboración de planes y programas, la inversión y el gasto, para poder cumplir con los compromisos contraídos; mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reservaba la parte referida a los ingresos. Poco tiempo después de haberse puesto en marcha esta reforma, Hacienda y Programación tuvieron diferencias, producto de la naturaleza de sus funciones atribuidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en diciembre de 1976.

Estas diferencias nunca resueltas fueron la base para que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari sometiera en la segunda quincena del mes de febrero, una iniciativa al Congreso de la Unión para devolver a la estructura de la administración parte de la fisonomía que tuvo hasta 1976. Así, desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto y sus funciones las recuperó Hacienda.

Otro aspecto sobresaliente en los programas de reforma de las dos pasadas décadas, es el continuo esfuerzo que se hizo para normar y

controlar el sector paraestatal, que a fines de los años setenta presentaba una conformación difícil de administrar. Esta vertiente, que tradicionalmente se utilizó para diseñar programas de reforma no tiene, actualmente en el ejemplo mexicano, un referente concreto. Los nuevos paradigmas de la eficiencia administrativa han permitido que el gobierno emprendiera desde 1983 una decidida política de desincorporación de empresas y organismos públicos, en sus diversas modalidades. El sector paraestatal, limitado a empresas estratégicas y prioritarias, es manejable sin que tengan que mediar programas específicos para su supervisión y control.

Los programas de reforma administrativa también incluyeron esfuerzos para paliar los excesos que la centralización de decisiones y recursos provocaba.

En los programas de reforma en México la evaluación gubernamental no fue prioritaria, pese a que, a partir de 1982, se incorporó con rango de Secretaría la Contraloría General; tampoco lo fue la profesionalización de los funcionarios. Estas dos tareas son, empero, fundamentales en cualquier propósito renovador.

El cuarto tema general incorpora la discusión del tamaño del gobierno, esto es, cuándo y cuáles son los elementos que aumentan cuando el gobierno crece.

Las organizaciones públicas procesan recursos con el fin de producir bienes y servicios necesarios para la sociedad, así diseñan y llevan a cabo programas que sirven para transformar intenciones en acciones políticas. La relación entre tamaño del gobierno y programas es directa: los gobiernos grandes ponen en marcha un número considerable de programas.

Para poder saber con certeza qué se quiere decir cuando se hace referencia al crecimiento del gobierno, es necesario conocer con precisión la cantidad de recursos que se manejan, puesto que son de magnitud y naturaleza diversa, lo que imposibilita utilizar una sola unidad de medición. Un ejemplo, en este sentido, lo constituye la facultad de legislar y regular la conducta de individuos y organizaciones. Por ello, en los esfuerzos modernizadores, destacan los destinados a resolver problemas de exceso de regulación y los alcances de la desregulación.

Para conocer las dimensiones del gobierno en el caso mexicano, se analiza el gasto público como medida de recursos financieros absorbidos por el gobierno, y el empleo público, como el conjunto formado por aquellos individuos que trabajan para las organizaciones gubernamentales. También se revisan las prioridades gubernamentales, ya que es indispensable conocer cómo se distribuyen los recursos dentro de cada programa, que se analiza bajo una clasificación convencional —ya sea económico, social, o de actividades básicas del gobierno—.

La segunda parte del libro incluye lecturas dedicadas al análisis de aspectos más específicos de la administración pública. La primera analiza en principio el proceso presupuestario desde una perspectiva teórica, dado que es en el presupuesto nacional en donde se representan, al menos de manera formal, los objetivos sociales y económicos que el Estado persigue.

El presupuesto no es, de ninguna manera, una serie de procedimientos neutrales para la consecución de fines, sino un complicado proceso donde los participantes proponen y resuelven conflictos mediante el ejercicio legítimo de la autoridad y entre las presiones políticas que buscan hacer prevalecer intereses particulares.

Dos son las decisiones esenciales en el proceso presupuestario: las que influyen en el conjunto de las economías nacionales y las que determinan los montos asignados por programa.

La asignación de recursos en gran escala a programas, presenta limitaciones en los países subdesarrollados, referidas a la capacidad financiera y política de los gobiernos, a los problemas derivados del gasto “incontrolable”, que amplía programas de beneficio social, y a las erogaciones destinadas a sufragar compromisos financieros de los gobiernos.

Existen también elementos con alto grado de incertidumbre que impiden una asignación de recursos eficientes. La autonomía relativa de las organizaciones burocráticas no contribuye a tener precisión y certeza en el propósito de la asignación, puesto que están fundamentalmente preocupadas por mantener, y de ser posible acrecentar, sus asignaciones particulares.

En las organizaciones públicas y privadas la distribución del gasto o su tasa de crecimiento suele seguir patrones incrementalistas, esto es, evoluciona como resultado acumulativo. Esta noción del incremento, que ha sufrido revisiones y críticas, puede ser descriptiva o prescriptiva, para lograr hacer ajustes entre la decisión y la política o programa emprendido.

En tanto que las dos funciones básicas de la presupuestación son la demanda y la conservación de recursos, las organizaciones que promueven la demanda tienen un papel fundamental; pero cuando se trata de recortar o estabilizar el gasto, son las dependencias de control las que absorben mayor atención por parte de los gobiernos. Normalmente estas dependencias entran en conflicto con las dedicadas al gasto. Sin embargo, el proceso presupuestario involucra a ambas dependencias, además de otros grupos. Por ello, es un terreno de intereses encontrados, es decir, de conflicto.

Existen criterios y métodos de asignación de recursos distintos y no pueden ser evaluados bajo una sola consideración —la eficacia— porque en cada caso, las opciones pueden resultar adecuadas para unos e inadecuadas para otros. La participación del poder legislativo en materia de control presupuestal encuentra límites debido, fundamentalmente, a la propia naturaleza del sistema político en que actúa.

Estudios comparados de teoría presupuestaria facilitan elementos para una clasificación de sistemas presupuestarios, lo que permite un mayor grado de comprensión en esta particular área de estudio.

Una segunda parte del capítulo está dedicada a analizar la experiencia mexicana en materia de presupuestación, contrastándola con los elementos teóricos expuestos.

La última lectura incluye una breve revisión de la creciente intervención del Estado en América Latina a partir de la década de los años veinte, teniendo como referencia esencial los postulados keynesianos sobre la reactivación de la economía a través del gasto público con déficit.

Para el caso mexicano, la empresa pública se convirtió en el instrumento privilegiado de la intervención estatal; se crearon empresas en áreas de uso intensivo de capital y en el sector financiero, hasta que

la magnitud de la intervención y el número de empresas llegó a ser de proporciones enormes.

Fueron diversas las razones para ese desdoblamiento, desde la intervención monopólica consignada constitucionalmente hasta el “rescate” de empresas privadas en quiebra. Este despliegue se vio acompañado de la expedición de reglamentos y normas que ampliaron la esfera estatal de influencia.

El sector paraestatal, convertido en un sector amplio e influyente, atrajo la atención tanto de estudiosos como de profesionistas interesados en la actuación de las empresas. La discusión y el debate también han sido intensos en términos del impacto que la empresa pública ha tenido en la economía y en el desarrollo del país.

A pesar de los beneficios y ventajas que se reconocieron a esa creciente intervención, el debate se centra en el hecho de que dicha intervención ha llegado demasiado lejos; diversos argumentos y elementos se han establecido para influir en lo que se conoce como repliegue estatal.

El repaso teórico de la privatización permite entender el propósito de creación de nuevas formas de relación de mercado, distintas pero prometedoras respecto a programas públicos convencionales.

En México, la reducción de recursos gubernamentales agudizó la necesidad de recursos monetarios, obligando a la venta de activos estatales como alternativa en vías de la recuperación económica.

Se propuso entonces, la desincorporación como término y acción que en el caso mexicano respondía mejor a los propósitos gubernamentales, a efecto de hacer más racional tanto el tamaño como la función de la empresa pública para asegurar el logro de los objetivos prioritarios del país.

*María del Carmen Pardo*

---

# Parte I

---



---

# Administración Pública: concepto y disciplina

---

*Eduardo Guerrero Gutiérrez*

Este ensayo estudia la administración pública en dos de sus versiones: como concepto y como disciplina. En relación a la primera, no existe una sola línea conceptual que goce de la aceptación general. Por lo tanto, estas páginas aspiran únicamente a identificar y recoger algunas de las interpretaciones y los acuerdos esenciales. Por lo que concierne a la disciplina, se presentan las principales propuestas teóricas de la tradición anglosajona en los últimos años.

Este breve capítulo no hace justicia a la multiplicidad de ideas y tendencias metodológicas recientes en la literatura sobre administración pública. Hay innumerables omisiones, pero quizá lo aquí descrito, en combinación con las fuentes citadas, constituya una primera guía básica de su estado actual.<sup>1</sup>

## **I. El concepto**

"Administración pública" es objeto e idea; institución social y literatura. Arte y ciencia, lenguaje y tecnología, proceso administrativo y método de conocimiento. Disciplina que piensa y profesión que actúa, la

---

<sup>1</sup> Conviene advertir que mi acceso a varias de las fuentes aquí citadas fue indirecta, es decir, gracias a la referencia que de ella hacen otros autores consultados.

---

# Administración Pública: concepto y disciplina

---

*Eduardo Guerrero Gutiérrez*

Este ensayo estudia la administración pública en dos de sus versiones: como concepto y como disciplina. En relación a la primera, no existe una sola línea conceptual que goce de la aceptación general. Por lo tanto, estas páginas aspiran únicamente a identificar y recoger algunas de las interpretaciones y los acuerdos esenciales. Por lo que concierne a la disciplina, se presentan las principales propuestas teóricas de la tradición anglosajona en los últimos años.

Este breve capítulo no hace justicia a la multiplicidad de ideas y tendencias metodológicas recientes en la literatura sobre administración pública. Hay innumerables omisiones, pero quizá lo aquí descrito, en combinación con las fuentes citadas, constituya una primera guía básica de su estado actual.<sup>1</sup>

## **I. El concepto**

"Administración pública" es objeto e idea; institución social y literatura. Arte y ciencia, lenguaje y tecnología, proceso administrativo y método de conocimiento. Disciplina que piensa y profesión que actúa, la

---

<sup>1</sup> Conviene advertir que mi acceso a varias de las fuentes aquí citadas fue indirecta, es decir, gracias a la referencia que de ella hacen otros autores consultados.

administración pública es tentativa de cambio y ejercicio mental. Engendra una capacidad, sugiere una vocación, y, en última instancia, traza una moral. Agente económico, fuente de empleos, instancia normativa, arena donde conviven grupos humanos con intereses (a veces coincidentes, a veces divergentes); la administración pública puede constituir, a un tiempo, salvación o pérdida, virtud o perversión de los gobiernos. La administración pública juzga, dicta leyes y las aplica. Produce bienes, presta servicios; preserva el orden, encauza el cambio. Cuida, somete, calcula, convence, decide: gobierna. Para ello cobra impuestos, contrata y capacita personal, renta edificios, instruye técnicos y uniforma policías. Como toda forma de autoridad también corrompe, reprime, manipula y miente. Acción cooperativa y racional, actuar colectivo hacia el mudable "interés público", espacio que une o separa propósito y realidad políticas, la "administración pública" es conducta sujeta al mandato de una comunidad y a la observancia de unos valores. Los administradores públicos planean, organizan, dirigen, controlan y ejecutan los recursos del gobierno. Obedecen unas reglas, violan otras, crean las demás. Sirven al público pero, en un descuido, pueden convertirse en su condena.

La "administración pública" es un realidad compleja y plural, por lo que la palabra tiene varias acepciones.<sup>2</sup> Esta se utiliza en varios contextos y, por ello, está expuesta siempre a adquirir nuevas asociaciones al tiempo que se desprende de otras. Gran cantidad de confusiones provienen de no advertir que estamos utilizando la misma palabra en varios sentidos. En la esfera de los valores, por ejemplo, el significado de "administración pública" cobra características particulares en relación a la cultura o la época. En Estados Unidos, por ejemplo, expresó primero los arreglos institucionales que permitían al gobierno ejecutar sus decisiones. Con la publicación del ensayo de Woodrow Wilson a fines del siglo pasado, su esencia radicó en lograr la eficacia en las tareas públicas. La Gran Depresión trajo consigo una nueva exploración en sus métodos y fines que culminó en formulaciones innovadoras sobre la toma de decisiones. En los tempranos sesenta, el presidente John F. Kennedy encargó a la administración pública la

---

2 Oscar Ozslak ha enfatizado la diversidad de propósitos a los que obedece la administración pública: como reproductora de un sistema social, como representante de sus propios intereses y como realizadora de acciones en beneficio colectivo. Flores 1984: 197-198.

gestión de la sociedad industrial, lo que condujo a la disciplina a los dominios de la política pública, la ingeniería social y las relaciones intersectoriales. (Caiden 1983: viii).

En México, la "administración pública" ha estado vinculada tradicionalmente con la custodia y persecución de los más altos valores nacionales: justicia social, soberanía nacional y desarrollo económico. La razón es, en parte, histórica: en nuestro país, a diferencia de varias naciones europeas, estos principios —si no conquistados por completo— fueron garantizados mediante la creación del aparato estatal. Recientemente, la actividad administrativa del Estado mexicano ha sufrido algunas modificaciones. Hace apenas una década, la administración pública mexicana favorecía —entre sus objetivos múltiples— la promoción económica mediante una intervención creciente y activa en este campo. Hoy, sin haber erradicado este patrón de comportamiento, la pauta de las actividades administrativas parece ser la dirección más que la ejecución; planear y regular más que organizar e intervenir.

La orientación científica de la administración pública se revela en que, antes de actuar sobre una realidad, estudia su naturaleza con el rigor de un método. A este momento sigue otro —pudiera llamarse— artístico: la administración pública es una obra creativa donde conocimiento, imaginación e intuición van juntos. Esto salva a la administración de ser una actividad meramente maquinao rutinaria. En la práctica, administrar comprende una serie de actos singulares e irrepetibles, realizados por hombres específicos para resolver situaciones únicas también. La ciencia crea leyes o principios generales, el arte los aplica y adapta a una situación determinada.

## **A. La definición**

En México, como en otros países, se recurre con frecuencia a una definición de administración pública un tanto estrecha, tomada de los viejos textos de teoría administrativa: "organización, personal, prácticas y procedimientos esenciales para el efectivo cumplimiento de las funciones públicas asignadas a la rama ejecutiva del gobierno." (varios 1963: 4). Esta definición es aceptable para propósitos de énfasis, pero restringe los alcances de la disciplina. Otros autores, más escrupulosos, consideran a la administración pública un área de la administración

situada en el escenario político con todas sus consecuencias. Al considerar que la administración pública está involucrada principalmente con la realización de las decisiones de política pública tomadas por las autoridades gubernamentales, puede distinguírsele *grosso modo* de la administración privada o, sencillamente, de la no pública. "Por supuesto, el rango de los intereses gubernamentales puede variar ampliamente de una jurisdicción política a otra, por lo que la línea divisoria fluctúa." (Ferrel 1979: 2-3).

La Real Academia Española considera "administración pública":

1. Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. 2. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función. (*Real Academia Española* 1984).

Nótese el parentesco de esta definición con la que nos propone un distinguido especialista:

En general, la administración pública puede describirse como: a) En términos funcionales, el proceso de aplicación de reglas; lo que es lo mismo, el proceso a través del cual reglas sociales generales se convierten en decisiones específicas para casos particulares. b) Las estructuras del gobierno cuya función principal es realizar este proceso. (Peters 1984: 2).

La disciplina de la administración pública también se interesa en las funciones económicas y políticas de las organizaciones, sean o no administrativas. Por ejemplo, en el proceso presupuestario las relaciones políticas de los cuerpos administrativos prevalecen sobre los procesos formales debido a que la asignación de recursos es un aspecto esencial para su supervivencia. Así, el estudio y análisis de la administración pública ha tenido que incluir progresivamente un alto número de conocimientos adicionales a los considerados estrictamente "administrativos". Por ello, toda tentativa por comprender cabalmente a la administración pública introduce residuos ajenos a ella —políticos, históricos, económicos, sociológicos, entre otros—. Ya sea por necesidad o abdicación de otras instituciones, las entidades administrativas se han convertido en los cuerpos que más ordenamientos producen en la mayoría de las naciones independientemente de su grado de desarrollo. Estas entidades desempeñan también numerosas funciones que podrían considerarse

ordinariamente como judiciales. Es necesario, entonces, que el analista permanezca atento a las situaciones en que las organizaciones desempeñan otras funciones además de las que formalmente les corresponden; en esa medida, logrará una explicación más satisfactoria de los aspectos estructurales y funcionales que caracterizan a la administración pública.

Son muchos los puntos de desacuerdo en relación con el campo de estudio de la administración pública. Grandes diferencias de opinión existen todavía entre los estudiosos en aspectos conceptuales y metodológicos:

... si la conceptualización teórica de la administración pública depende de la previa conceptualización teórica del Estado... hay que reconocer que no poseemos aún, hecho típico de la sociología y de la ciencia política, la acumulación crítica de conocimientos que nos permita contar con una teoría homogénea, colectivamente compartida, sobre el Estado... (Aguilar 1982: 61).

A pesar de esta situación, es posible advertir algunos puntos de interés comunes entre los analistas de la administración pública. Estos son: a) las características y el comportamiento de los administradores públicos —las motivaciones y la conducta de los participantes del proceso administrativo, particularmente de quienes son funcionarios de carrera del servicio público—; b) los arreglos institucionales de la gestión administrativa a gran escala —la organización administrativa del gobierno—; y c) el medio ambiente en que se desenvuelve la administración —la relación del subsistema administrativo con el sistema político del que forma parte, y con la sociedad en general—. (Ferrel 1979: 3-4).

El estudio de la administración pública ha sido ecléctico; amalgama elementos de otras disciplinas que son imprescindibles si queremos estudiar una acción o un componente de la administración pública. Empero, este ejercicio poco puede decirnos acerca de su naturaleza última; es decir, de aquellos rasgos que distinguen este campo de conocimiento de los demás. Estudiar a la administración pública por medio de otras disciplinas es útil y, sin duda, recomendable desde el punto de vista científico, pero lo es menos si se quiere penetrar en su naturaleza, que siempre es algo más.

La historia de la administración pública ha sido, en gran parte, la historia de una búsqueda por la identidad que le permita erigirse como un campo de conocimiento autónomo. Este proceso no ha concluido por lo que la administración pública seguirá pareciendo a algunos una fraseología o una descripción, no una explicación; una "materia sin disciplina", como la llamó Dwight Waldo. Al contrario de la sociología —disciplina que ha extraviado su objeto— la administración pública parece un objeto en busca de su disciplina. Entre los más importantes publiadministrativistas no hay, por tanto, consenso en torno al objeto de estudio de la administración pública y, menos aún, en torno al proceso de conocimiento del objeto. Más que una crisis de identidad, se asiste en los hechos a una ausencia de identidad. (Aguilar 1983: 361).

El Estado moderno ha dado origen a una "administración científica" de la sociedad y ésta ha dado origen a una pretendida "ciencia de la administración". En este campo está presente un primer grupo de estudiosos que considera a la administración pública como una institución estatal. En este caso, se le caracteriza como la organización reglamentada de acciones para el cumplimiento de los objetivos fijados por el gobierno. Esta perspectiva enfatiza el carácter subordinado de la administración pública respecto a la política gubernamental, así como su carácter instrumental respecto de los fines políticos. La administración pública aparece, entonces, como función y el administrador público como funcionario público; por lo que la administración pública carece de originalidad y autonomía. (ibid.: 364). Desde este punto de vista "institucionalista" —como se le ha llamado— se concibe obligatorio estudiar al Estado para explicar después a la administración pública. La esencia de la disciplina consiste en averiguar la razón de la existencia de la administración pública en la historia. Este grupo de especialistas suele explicar origen, estructura y función del Estado a partir de factores extra-estatales y, por tanto, deriva de ellos la existencia y los objetivos de la administración pública. (ibid.: 365). La atención se dirige a la "naturaleza" de la administración pública (origen, estructura, función, operación, etc.) la cual es parte, asimismo, de una explicación más amplia sobre la naturaleza del Estado. La ciencia de la administración pública es, para los institucionalistas, básicamente "ciencia política".

Hay otro grupo de teóricos que, aunque conceden que la administración pública es una institución estatal, desean que se

proporcione al ingrediente administrativo de la administración pública la atención que merece. Para ellos, los institucionalistas no destacan lo bastante cómo se alcanzan los fines estatales y se ejecutan las decisiones gubernamentales; cómo opera, en fin, la administración pública. Sus análisis subestiman la importancia del proceso administrativo público —continúa la crítica—, al tiempo que relegan a la administración pública en todo su carácter práctico y operativo. (ibid.: 367). Para este grupo de académicos, el objeto de estudio de la administración pública debe vincularse directamente con el fenómeno administrativo —sin suprimir, claro, su carácter político—. Aquí, la administración pública es más administración que ciencia política. Los esfuerzos de la disciplina deben dirigirse a conocer fines y medios, normas organizativas y distribución de funciones, recursos y desempeños, grados de eficiencia y eficacia de la administración pública. Según esta visión, conviene señalar que la administración pública tiene fines políticos, aunque —debe subrayarse— los realiza no política sino administrativamente. El proceso administrativo mediante el cual se alcanzan fines políticos es precisamente lo que debe ser conceptualizado como administración pública, para percibir con claridad su aporte al análisis de las instituciones estatales, así como su lugar en la arena política. (ibid.: 368).

Por último, aparece entre las opiniones un tercer grupo —o mejor, un subgrupo del anterior— de académicos que enfatiza en exceso la condición administrativa de la administración pública, para convertirla en una suerte de arte o tecnología, de "razón técnica". Para este grupo, el propósito de la administración pública consiste en descubrir y evaluar la eficiencia y eficacia de técnicas o procedimientos referidos a recursos humanos, materiales, financieros, entre otros. (ibid.: 369).

Esta escisión entre prácticos y teóricos de la administración pública ha impedido el consenso en torno a su objeto de estudio. Cada grupo, debe reconocerse, capta un aspecto significativo de la administración pública, aunque al fin parcial.

Administración pública es un concepto complejo que comprende los fines del Estado; la organización de las acciones, recursos y medios; su congruencia respecto de los fines; las técnicas empleadas para aumentar la eficacia de las acciones, y sus efectos en la consecución de los fines. (ibid.: 370, 372-373). Por más radical que parezca, la factibilidad de los fines estatales (constitucionales) y gubernamentales

(planes y programas) se funda, en la práctica, sólo en la administración pública. La administración de justicia, la administración hacendaria y presupuestaria, la administración social (educación y salud) son los instrumentos que realizan los fines del Estado. "Por la administración los fines políticos se convierten en fines (asequibles). Más aún, la política es tal mediante la administración pública." (ibid.: 376).

La política se constituye mediante la administración pública y, por tanto, el concepto u objeto de conocimiento integra la política con la administración, la institución estatal con el proceso técnico-administrativo. Las políticas gubernamentales (los fines) en un Estado constitucional necesitan, para realizarse, de la administración pública (los medios). Cualquier fin del gobierno (planes y programas) necesita de un juicio de "factibilidad técnica" en relación a los recursos, instrumentos y procedimientos disponibles, así como por el cálculo estimado de sus posibles efectos. Los fines políticos se apoyan en los medios administrativos. (ibid.: 380-381).

## **B. La dicotomía Política-Administración**

La identificación de la administración pública con la política parecerá de sentido común a algunos. Sin embargo, una añeja tradición intelectual intentó —e intenta aún porque pervive— separar estas dos funciones. Woodrow Wilson, precursor importante de esta idea, escribió:

(...) la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe sufrir la manipulación de sus oficinas (...). El campo de la administración es el campo de los negocios. Está apartado de la prisa y la disputa políticas; en muchos de sus puntos permanece aparte aún del campo controvertible del estudio constitucional. Es parte de la vida política solo como los métodos de contabilidad doméstica son parte de la vida social; solo como la maquinaria es parte del producto manufacturado. Pero, al mismo tiempo, está muy por encima del modesto nivel del mero detalle técnico por el hecho de que, a través de sus más grandes principios, está directamente vinculada con principios últimos de la sabiduría política, las verdades permanentes del progreso político. (*Political Science Quarterly* 1887, vol. 2: 209-210).

Mientras se asumió que la administración era una simple acción no discrecional, fue inútil pensar en la administración dentro del contexto más general del sistema político. Para fortuna de nuestro entendimiento del proceso político, la dicotomía artificial entre política y administración ha perdido fuerza tanto en la literatura académica como en la de divulgación. En tanto crecieron las tareas del gobierno, más y más decisiones fueron por necesidad tomadas en las ramas administrativas, fuera de sus ramas "políticas". Se volvió cada vez más evidente que no todas las decisiones del gobierno eran adoptadas por las autoridades electas sino en las oficinas administrativas. Asimismo, en la literatura académica, la utilización creciente de la teoría de sistemas y el análisis estructural-funcionalista enfatizaron la conexión de la política y la administración más que su separación.

Otra corriente que cuestionó los primeros supuestos fue producto de los disturbios en las universidades a finales de los años sesenta. Generalmente conocida como la "Nueva Administración Pública", este movimiento tuvo su origen en las ideas de jóvenes administradores públicos en las universidades y el gobierno. Ellos no sólo reafirmaron el rechazo a la dicotomía política-administración sino también desafiaron las técnicas tradicionales de la administración. Asimismo, señalaron la necesidad de considerar los valores éticos en la gestión pública y seguir una estrategia más activa en la discusión de los problemas sociales. (varios 1971 y Dwight 1971).

En un texto publicado en 1949, Paul H. Appleby, cuya carrera combinó experiencias prácticas y académicas, enfatizó los vínculos entre el diseño de las políticas gubernamentales y su ejecución.<sup>3</sup> Desde entonces, la perspectiva dominante ha propiciado que los estudios de administración no queden confinados a la fase de ejecución de la política pública. Por ello, los libros de texto básicos establecen: "el fondo de la administración pública es la política y la política pública" y a "la administración pública se puede definir como la formulación, aplicación, evaluación, y modificación de la política pública". (Davis 1974).

Estudiosos contemporáneos examinan la administración pública como un componente de la estructura de toma de decisiones del

---

3 Paul Appleby, *Policy and Administration*. University of Alabama Press, 1949.

gobierno, y además, discuten la vinculación desarrollada entre administración y aquellas estructuras que normalmente consideraríamos como "políticas".<sup>4</sup> Estas investigaciones pretenden demostrar que aquello que aparecía antes como administrativo puede ser político en la actualidad, y aquellos que toman decisiones administrativas lo hacen por razones políticas. Tales razones se refieren más a la protección y promoción de intereses organizacionales y sociales que a la promoción de partidos políticos.

## **II. La disciplina**

Como proceso e institución social, la administración pública nace con el gobierno. No obstante, la educación o formación de funcionarios de la administración pública es, en gran medida, una tradición de los últimos tiempos. Por otra parte, el estudio sistemático y perseverante de los medios adecuados para perfeccionar la administración pública y aumentar su grado de eficacia es de fecha aún más reciente, y va unido a ciertos fenómenos típicamente modernos, tales como el desarrollo del Estado nacional como forma política predominante y el de la ciencia como aspiración generalizada de conocimiento.

### **A. Autoridad administrativa en el Estado nacional**

Durante la Edad Media, el componente básico del orden social era la familia de privilegios hereditarios, cuya estabilidad constituía la base del derecho y la autoridad. Los rangos ordenados y su transmisión hereditaria no sólo regulaban las relaciones entre las familias, sino entre ellas y el gobernante supremo. El moderno Estado nacional supone la ruptura de este vínculo entre la autoridad gubernamental y los privilegios hereditarios de las familias medievales. La característica distintiva del Estado nacional de Occidente es la separación radical de la estructura social y el ejercicio de las funciones judiciales y administrativas, de las que no pueden adueñarse estamentos privilegiados por vía hereditaria.

---

4 Un ejemplo es el trabajo de Peters 1984.

gobierno, y además, discuten la vinculación desarrollada entre administración y aquellas estructuras que normalmente consideraríamos como "políticas".<sup>4</sup> Estas investigaciones pretenden demostrar que aquello que aparecía antes como administrativo puede ser político en la actualidad, y aquellos que toman decisiones administrativas lo hacen por razones políticas. Tales razones se refieren más a la protección y promoción de intereses organizacionales y sociales que a la promoción de partidos políticos.

## **II. La disciplina**

Como proceso e institución social, la administración pública nace con el gobierno. No obstante, la educación o formación de funcionarios de la administración pública es, en gran medida, una tradición de los últimos tiempos. Por otra parte, el estudio sistemático y perseverante de los medios adecuados para perfeccionar la administración pública y aumentar su grado de eficacia es de fecha aún más reciente, y va unido a ciertos fenómenos típicamente modernos, tales como el desarrollo del Estado nacional como forma política predominante y el de la ciencia como aspiración generalizada de conocimiento.

### **A. Autoridad administrativa en el Estado nacional**

Durante la Edad Media, el componente básico del orden social era la familia de privilegios hereditarios, cuya estabilidad constituía la base del derecho y la autoridad. Los rangos ordenados y su transmisión hereditaria no sólo regulaban las relaciones entre las familias, sino entre ellas y el gobernante supremo. El moderno Estado nacional supone la ruptura de este vínculo entre la autoridad gubernamental y los privilegios hereditarios de las familias medievales. La característica distintiva del Estado nacional de Occidente es la separación radical de la estructura social y el ejercicio de las funciones judiciales y administrativas, de las que no pueden adueñarse estamentos privilegiados por vía hereditaria.

---

4 Un ejemplo es el trabajo de Peters 1984.

La política deja de ser una batalla por el reparto de las facultades supremas, para convertirse en la disputa por la distribución del producto nacional y la formulación de los planes y medidas administrativas que afectan dicha distribución. (Bendix 1964: 106). Un corolario incuestionable de la aparición del Estado nacional es el desarrollo de un cuerpo de funcionarios, cuyo reclutamiento y desempeño ejecutivo fueron obedeciendo poco a poco patrones distintos a los anteriores respecto a lealtades de parentesco, privilegios hereditarios e intereses vinculados a la propiedad.

Uno de los rasgos de todo gobierno es la ejecución de las órdenes por medio de un equipo administrativo. La designación de los funcionarios y su manera de ejecutar las órdenes diferencian las estructuras políticas patrimoniales de las modernas. En contraste con las primeras, las burocracias modernas presentan generalmente las siguientes características: a) derechos y obligaciones definidos, sancionados por leyes escritas; b) relaciones de autoridad sistemáticamente establecidas entre los diversos cargos; c) designaciones y promociones reguladas por medio de acuerdos contractuales y basados en ellos; d) la capacitación técnica (o la experiencia) como condición formal de empleo; e) sueldos monetarios fijos; f) una separación estricta del cargo y su titular, ya que el empleado no es dueño de los "medios de administración" y no puede apropiarse del puesto; g) la tarea administrativa como ocupación de dedicación exclusiva. (Gerth y Mills 1946: 196-198).

Cada una de estas características representa una condición de empleo en la administración pública moderna. La burocratización puede concebirse como la imposición constante de estos criterios de empleo desde el siglo XIX. Las tendencias hacia una administración impersonal se apoyan en la creencia que estima legítimas las leyes cuando hayan sido sancionadas por las autoridades competentes según criterios legales.<sup>5</sup> La administración impersonal suministra la base indispensable de regularidad, imparcialidad, calculabilidad y todos los demás rasgos

---

5 "La dominación legal es de carácter racional; tiene por fundamento la creencia en la validez de la legalidad de los reglamentos establecidos racionalmente y en la legitimidad de los jefes designados de acuerdo a la ley... El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático." Weber 1965: 172-175.

positivos del orden, aunque, en ocasiones, estos beneficios derivan paradójicamente en la desatención del individuo y su condición particular. En consecuencia, el progreso de la "racionalidad formal", como lo muestra Max Weber en su *Sociología del Derecho*, ha estado condicionada, en varios aspectos, por los intereses de los individuos o grupos afectados.

## B. La ciencia de la administración pública

Como campo de estudio pretendidamente sistemático y científico, la administración pública es relativamente reciente. No fue sino hasta el siglo XVIII que el cameralismo, interesado en el manejo sistemático de los asuntos del gobierno, se volvió especialidad entre los académicos alemanes de Europa occidental. En Estados Unidos, este desarrollo no tuvo lugar sino hasta las postrimerías del siglo XIX, con la publicación en 1887 del ensayo de Woodrow Wilson titulado "El estudio de la administración", considerado generalmente como punto de inicio simbólico de la ciencia de la administración pública. Desde aquellos momentos, la administración pública se convirtió en un área especializada de interés con características propias, ya sea como subcampo de la ciencia política o como disciplina académica autónoma.

La administración privada y, sobre todo, la ciencia política mantienen un estrecho parentesco con la administración pública. En gran medida, ésta creció bajo el cobijo de ellas dos. Y aunque la administración pública tomó suficiente fuerza propia para considerarla autónoma, la influencia de la ciencia política y la administración sigue vigente. Con ambos campos teóricos las relaciones han sido tirantes. Tensión unas veces creadora; otras, destructora. A la ciencia política, por ejemplo, se le atribuye —por un lado— el mérito de haber inculcado los valores democráticos y, en general, los fundamentos filosóficos y normativos entre los académicos y los practicantes de la administración pública; aunque, por otra parte, se le culpa de haber arraigado una concepción jerárquica que limita arbitrariamente "la función política y la responsabilidad moral" de la disciplina y la profesión.<sup>6</sup>

6 Para algunos críticos, la administración privada ha influido en la administración pública de las siguientes formas: a) obligó a que la administración pública examinara su lado "público"; b) convenció a muchos estudiosos de la administración pública de la revisión integral a que debe ser sometido

La idea de que el estudio de la administración pública es suficientemente importante y autónomo como para llegar a constituir una ciencia o disciplina particular es reciente. Todavía hoy no existe consenso en torno a los objetivos, límites y alcances de la administración pública como disciplina; y su metodología ha sido considerada, en el mejor de los casos, heterodoxa. Nicholas Henry, por ejemplo, resume la historia intelectual de la disciplina como "ochenta años de incertidumbre". (Nicholas 1975: 3-32). La administración pública —dice otro comentarista autorizado— se encuentra como Inglaterra al término de la Segunda Guerra Mundial: "perdió un imperio y todavía no encuentra qué papel desempeñar". (Hood: 107). Y aunque estas condiciones han sido consideradas frecuentemente una fortaleza más que una debilidad, lo cierto es que impiden proporcionar una descripción precisa y una explicación de la disciplina aceptada comúnmente.

El estudio de la administración pública comparte más la naturaleza de una ciencia "aplicada" que la de una ciencia "pura" o "básica". La disciplina parece un conjunto de conocimientos encaminados a fines prácticos que constituyen una especie de ciencia del estudio e "instrumentación" de políticas específicas. El estudio de la administración pública es preeminentemente un *problem oriented science*, es decir, una ciencia orientada a detectar y resolver problemas concretos y relevantes tomando como base instrumentos y descubrimientos de otras ciencias sociales. (*Foro Internacional* 1989, núm. 116: 662-692).

En 1947, Robert Dahl cuestionó severamente el *status* científico de la administración pública:

Ninguna ciencia de la administración pública es posible a no ser que:  
a) el sitio de los valores normativos sea aclarado; b) la naturaleza del ser humano en el área de la administración pública sea mejor

---

su marco metodológico; y c) suministró un nuevo modelo de administración pública que comprende métodos para su investigación, ejercicio profesional y práctica docente.

- 7 Esta falta de consenso quizás no deba sorprendernos: "... el lector que busque un consenso acerca de las metas de la teoría social se sentirá decepcionado. Pues esta falta de consenso... puede ser inherente a la naturaleza de la ciencia social. En último extremo, la cuestión de si puede haber un marco unificado para la teoría social, o siquiera un acuerdo sobre sus intereses básicos, está ella misma sujeta a discusión". Giddens and Turner 1990: 9.

comprendida y su conducta más predecible; y c) haya un conjunto de estudios comparados, de los cuales sea posible descubrir principios y generalidades que trasciendan las fronteras nacionales y las experiencias históricas particulares.<sup>8</sup>

La administración pública, como la sociología, puede ser una ciencia comprometida, entonces, con la elaboración de "leyes de subsunción"<sup>9</sup> y sistemas axiomáticos deductivos. En esto último no debemos ser pretensiosos pues para que se desarrolle plenamente una teoría científica basada en axiomas parece necesaria la imposición de controles experimentales, lo que parece imposible en cualquier ciencia humana. El único sentido de "leyes sociales o administrativas" está en lo que Karl Mannheim llamó, siguiendo a John Stuart Mill, *principia media* que podemos descubrir, o si se prefiere, construir, para una estructura social o administrativa en una época o momento específicos. (Mills 1987: 163).

A primera vista, se distinguen tres grandes tradiciones intelectuales en el estudio de la administración pública: primero, la tradición europea continental con énfasis en los aspectos jurídicos del ejercicio del poder

- 8 Algunos trabajos como los de Hebert Simon, *Administrative Behaviour: A Study of decision-making Processes in Administrative Organization*, New York, Alfred Knopf, 1950; Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971; y Ferrel, *op. cit.*, pueden contarse los que se dirigen a cumplir los postulados propuestos por Dahl. *Revista de Administración Pública* 1979, núm. 40: 25.
- 9 "Una teoría acerca de un fenómeno es una explicación de este; 'explicación' sin embargo, no es más que una palabra. La explicación de un fenómeno consiste en un sistema deductivo. Este sistema es un conjunto de proposiciones que constatan una relación entre dos o más variables. No se afirma que exista una relación sino, al menos en una primera aproximación, cuál es la naturaleza de una relación... (Unas) proposiciones pueden tener un carácter más general, y en la cumbre del sistema se sitúan las proposiciones que por el momento —aunque éste puede tener una larga duración— son las más generales de todas; "más generales" significa simplemente que no pueden derivarse del conjunto. Estas son las proposiciones que le valen a esta concepción de la teoría su nombre de "sistema de leyes de subsunción"... Hablando, llanamente, juzgamos que una teoría es poderosa cuando gran número de proposiciones empíricas puede explicarse a partir de unas pocas leyes subsuntivas". Horans:95. Algunos precursores en la enunciación de leyes en los campos de la sociología y la administración pública son, por ejemplo, Robert Michels y C. Northcote Parkinson, respectivamente. Michels ideó, como se sabe, la famosa "Ley de hierro de la oligarquía" según la cual: "la organización es lo que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía". Michels 1983: 189. Para Parkinson por su parte, el número de empleados públicos y la cantidad de trabajo no tienen entre sí la menor relación: "el crecimiento que acusa un conjunto de funcionarios se rige independientemente por la ley de Parkinson; seguiría siendo el mismo tanto si el trabajo aumentara como si disminuyera o incluso llegara a desaparecer en lo absoluto. La invariabilidad de la ley de Parkinson se apoya en los hechos, en el minucioso análisis de los factores que exigen dicho crecimiento". Parkinson 1964: 16.

público; segundo, la tradición pragmática británica alimentada por la historia y la filosofía; y en tercer lugar, la tradición norteamericana con marcadas pretensiones científicas y un conjunto de principios normativos plenamente articulado.

Estas tradiciones tienen rasgos comunes. Quizá lo que más las acerca son el conjunto de ideas fundadoras emanadas de los escritos de Max Weber. Hay acuerdos básicos en, por ejemplo, el análisis clásico de la burocracia. Todas ellas coinciden en considerarla un cuerpo social altamente jerarquizado, disciplinado y especializado, el cual está financiado por los fondos que genera un sistema tributario productivo y estable. En la práctica, la administración pública se aboca a la administración del gobierno, y la tarea de la disciplina consiste en describir este proceso, explicarlo y, sólo después, promover su eficacia.

Tradicionalmente, las preocupaciones de la disciplina en Estados Unidos han tenido connotaciones prácticas: combatir la corrupción y deshonestidad de quienes integran la administración pública; encauzar esfuerzos hacia una burocracia políticamente responsable, cuyo comportamiento se apege, cada vez más, a consideraciones legales; delinear con precisión los límites estructurales y funcionales de las diversas instancias públicas; y el perfeccionamiento continuo de la competencia burocrática. (Hood: 109).

Durante los últimos veinte años, la disciplina ha sufrido cambios espectaculares que han restado influencia a los enfoques tradicionales. Quizás la metamorfosis de la disciplina haya resultado, en gran parte, del relevo ideológico al que estuvo sujeto el keynesianismo y, más recientemente, a la franca reversión en la evolución del gasto y empleo públicos en la mayoría de las naciones occidentales. Por otra parte, varias especialidades tomaron la iniciativa en varias áreas particulares de la acción pública tales como la planificación urbana, política educativa y salud pública (por mencionar las evidentes), para reservar a la administración pública el tratamiento de cuestiones genéricas.

Durante las últimas dos o tres décadas pueden señalarse tentativamente seis tipos de desarrollos teóricos: el análisis de "políticas" (*policy approach*), la sociología organizacional, el análisis neomarxista del Estado, el enfoque crítico-filosófico, la noción de gestión pública y la orientación de "elección pública" (*public choice*).

## 1. Análisis de Políticas

El análisis de "políticas" centra su atención en los programas públicos —su proceso formativo, atributos y resultados— independientemente de su contexto institucional. Como especialidad, las *policy sciences* emergieron por varias de las mismas razones que motivaron a la administración pública a apartarse de la ciencia política, particularmente la creencia —compartida por varios científicos políticos— de que su campo está más interesado por la ciencia que por la política. La corriente de las "ciencias de la política" sigue dos líneas generales. En primer lugar, sus propósitos obedecen a criterios profesionales para la depuración de la política pública mediante el perfeccionamiento de técnicas analíticas. Aquí, las "ciencias de la política" representan una actividad teórica que produce conocimiento relevante y útil para la toma de decisiones del gobierno. En la búsqueda de una gestión de gobierno más informada, razonada y eficaz se incorporaron sofisticados avances del análisis matemático, teoría de sistemas, informática, microeconomía, teoría de decisiones y organizaciones, economía del bienestar (análisis costo-beneficio); bajo la concepción del gobierno como un actor racional que reconoce y trata de superar los límites y restricciones (informativos, políticos, económicos, legales) que pesan en sus elecciones públicas. (Aguilar 1990: 244-245).

La segunda tendencia es académica y se ocupa de elaborar descripciones, explicaciones y predicciones más completas de su dinámica. Gran parte de los trabajos más recientes ha consistido esencialmente en la elaboración de modelos del comportamiento burocrático. (Allison 1980). Estos trabajos han llegado a conclusiones conservadoras en cuanto al altruismo, racionalidad e imaginación de los actores políticos en la toma de decisiones. En esta dimensión, el campo de la política pública parece dividido en áreas cada vez más diferenciadas. La primera es la sustantiva, aquella concerniente a áreas como la ecología, bienestar social, educación o energéticos,<sup>10</sup> la cual presenta generalmente estudios sobre la "política de..."; la segunda es la teórico-metodológica

---

10 Según Austin Ranney, uno de los precursores de este campo, "por lo menos desde 1945 la mayoría de los científicos políticos... han concentrado su atención profesional principalmente en los procesos por los que se realizan las políticas públicas pero han mostrado relativamente escaso interés por sus contenidos". Ranney 1968: 3.

la cual comprende tres corrientes: economía política, teoría de la organización, evaluación y puesta en marcha de programas.

Durante los años setentas y ochentas, las *policy sciences* lograron consolidarse a partir de las críticas al Estado Benefactor. La búsqueda de racionalidad en el gobierno significó para esta nueva perspectiva, liberarlo de sus compromisos y criterios particularistas y devolverle su sentido y obligación "públicos". Desde este punto de vista, política pública y política gubernamental no coinciden necesariamente. Muchas políticas gubernamentales (que se llaman "públicas", según criterios formales) carecían de carácter público ya que sus efectos no beneficiaban al conjunto sino a ciertos grupos con exclusión de otros. (Aguilar 1990: 246).

Al mirar los cuarenta años del desarrollo de la disciplina de política pública, puede advertirse que su divisa es la racionalidad y publicidad de las acciones gubernamentales. "Este es el reclamo esencial y la postura teórico-metodológica básica." (ibid.: 247-248). Su programa de investigación ha sido enunciado por Harold D. A. Lasswell: se trata de lograr "el conocimiento *del* proceso de la política y el conocimiento *en* el proceso de la política". (ibid.: 248).

La complejidad de la acción de gobernar en condiciones políticas de pluralidad, autonomía e interdependencia plantea el problema de cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía, cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad de la política, cómo lograr que los hechos y sus interpretaciones tengan una mayor incidencia en el proceso de toma de decisiones (...) Las ciencias de política pueden ser consideradas como disciplinas interesadas en la explicación del *policy-making* y *policy-executing*, interesadas en reunir datos y ofrecer interpretaciones relevantes para los problemas políticos existentes en un momento dado. (ibid.: 249).

En tanto "ciencia social aplicada", acaso "tecnología político-administrativa", supone y exige, con mayor razón, la empresa teórica de la ciencia social pura, la que se orienta a la explicación de los hechos sociales, "sin intención de atender a los requerimientos cognoscitivos del gobierno en turno".<sup>11</sup>

---

11 Aguilar Villanueva, "Política Pública...", p. 249.

Con la utilización de este enfoque, la administración pública examina la racionalidad (eficacia-eficiencia) de todo el arco del proceso decisorio: de la formulación a la puesta en práctica de la política. Lo cual requiere análisis de medios y fines, decisiones y gestiones, cálculos políticos, estimaciones económicas y procedimientos administrativos. El análisis de política pública puede aportar a la administración pública, su hermana mayor y superior, esta visión sintética del proceso de gobierno. (ibid.)

Hoy (...) se ha afianzado la idea político-administrativa de que los problemas públicos (...) difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y, por tanto, que las políticas para su tratamiento y atención deben ser también específicas en sus instrumentos, modos, procedimientos, agentes y tiempo. (...) Esta actitud favorable a un gobierno por asuntos, por temas concretos (...) que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción ajustadas, peculiares, es el espíritu que anima el análisis de la política pública. (...) Asumir la pluralidad, la complejidad, la autonomía, la diferencia cultural, social y política de México conlleva asumir un estilo y patrón de gobierno diferenciado, idiosincrático. (...) El pluralismo político deviene pluralidad de políticas. Este es el estilo administrativo de la democracia.<sup>12</sup>

Para algunos críticos, sin embargo, el análisis de políticas ha fracasado en demostrar algunos de sus supuestos, a pesar de ser deseable la racionalidad como piedra de toque que guíe el estudio. La orientación académica de esta corriente ha sido considerada también una glorificación de la política burocrática, y causa desconfianza por carecer de una dimensión para el análisis constitucional.

El estudio de la política pública tiene que ir más allá de analizar las consecuencias de diferentes medidas de política, actuales y

---

12 Ibid.: 253. Esta propuesta intelectual ha tomado gran fuerza en Estados Unidos debido en parte, a los rasgos de su cultura política. Como se ha señalado, "... durante un largo periodo, las encuestas de opinión han indicado que los estadounidenses apoyan consistentemente la expansión de programas públicos específicos. Estas revelan que cuando se les hacen preguntas generales acerca de la responsabilidad personal, el tamaño del gobierno, e igualdad y oportunidad, los estadounidenses se muestran realmente más individualistas que los ciudadanos de otras naciones. A la reserva ciudadana en relación a las cuestiones 'generales' del gobierno corresponde, asimismo, la cautela metodológica de un enfoque que se concentra en programas específicos de tal manera que el analista responde a las preguntas quién obtuvo qué, cómo y cuándo'. Robertson and Judd 1989: vii y 2.

potenciales, y tiene también que considerar los requisitos institucionales y constitucionales para producir políticas que apoyen la sociedad libre que promete (...) el orden constitucional. (Wagner 1989: 206).

Además, se dice, la perspectiva de la política no suministra una "explicación real de dónde provienen las ideas de políticas, cómo se vuelven dominantes y cómo están sujetas a modificarse". (Hood: 110). Tampoco se ha desarrollado de manera sistemática una explicación del éxito o fracaso de algunos programas, cómo varía la manera de poner en práctica diferentes programas, e incluso no proporciona una definición aceptable de lo que constituye "éxito" o "fracaso". El afán empírico, además, ha provocado frecuentemente confusiones entre lo que se desea estudiar y los métodos sugeridos para hacerlo. Muchas preguntas, además, exigen un conocimiento histórico y un estilo de reflexión psicológica en que los analistas no parecen estar debidamente acreditados.

La política pública en su modalidad sustantiva no parece ser un vehículo adecuado para jornadas largas. Ni constituye, como se ha señalado, un sustituto de la administración pública. En sus versiones más radicales, este tipo de estudios corre el peligro de acercarse a la "practicidad liberal", como llamó Wright Mills al tipo de investigación que suele derivar en la recolección y acumulación de una serie de datos y detalles de la realidad y su ambiente, que terminan por tener escasa relación entre sí y ser poco significativos. Igualmente, la ausencia de consideraciones históricas en los estudios de políticas puede oscurecer la distinción entre conocimiento cierto y conocimiento importante.

## **2. Teoría organizacional**

Aun cuando los muevan intereses comunes, los teóricos se han desplazado dentro de un amplio espectro en sus aproximaciones para desarrollar las teorías de las organizaciones públicas. Los aportes provienen de los científicos sociales en general, aunque un pequeño grupo se identifica a sí mismo como los teóricos de la administración pública.

Un aporte, particularmente estimado durante los setenta, procedió de la sociología organizacional, la cual ofreció explicaciones de la estructura y el comportamiento de las organizaciones formales. A ojos

de sus exponentes, la administración pública tradicional es meramente teoría weberiana normativa, que debe considerarse parte de un trabajo mayor, orientado a la ciencia de las organizaciones. En los sesentas y setentas, surgió la teoría de la "contingencia" la cual buscaba vincular el estudio de estructuras organizacionales a cuestiones tales como tamaño, tecnología o ambiente por medio de la utilización de medidas cuantitativas y análisis de regresiones. Esta teoría se convirtió, por algún tiempo, en el paradigma dominante de la sociología organizacional. (Blau y Schoenherr 1971.)

Varios teóricos identificados con los campos de la administración pública han contribuido efectivamente a la teoría organizacional mientras que otros se han dedicado a adaptar modelos de la teoría de la organización a las organizaciones públicas. Michael Cohen ha discutido la influencia de diversas submetas conflictivas en la búsqueda de la organización por la eficacia, (*American Political Science Review* 1984: 435-451) mientras Richard W. Scholl ha propuesto una alternativa a la meta ideal de la organización en lo que él llama el "modelo político". (*Administration and Society* 1981: 171-198). Otros enfoques han enfatizado el factor psicológico. (*Public Administration Review* 1980, núm. 40: 205-214). Además, la atención en el desarrollo y la operación de las redes interorganizacionales se ha incrementado.

Los estudios sobre el papel político de las organizaciones públicas incluyen dos importantes aproximaciones generales a la teoría de la administración pública. El trabajo de Charles T. Goodsell es un análisis polémico de la burocracia pública con importantes implicaciones teóricas. (varios 1983). La investigación responde a los ataques recientes a la burocracia pública tanto por políticos como por académicos. Según Goodsell la burocracia pública, a pesar de sus admitidas debilidades, desempeña varias funciones esenciales y está lejos de ser lo opresiva con sus miembros y clientes de lo que aseguran sus críticos.

El texto de Guy Peters se distingue de otros de la misma clase porque arguye, en primer término, que la administración pública es "parte integral del proceso político" y que la dicotomía tradicional entre política y administración se ha erosionado y seguirá erosionándose mientras la burocracia pública siga desempeñando un papel tan amplio en el proceso de la política pública. En segundo lugar, Peters arguye con fuerza a favor de un acercamiento comparativo a la administración

pública, una noción casi inexistente en tratamientos similares. (Peters 1984: 5).

Varios trabajos muestran una actitud crítica frente a los efectos de las organizaciones en la sociedad. (Denhardt 1981). Otros textos son análisis sofisticados sobre los métodos que evalúan el desempeño de las organizaciones. (Harmon y Mayer 1986). Robert T. Golembiewski continúa su análisis sobre las organizaciones ahora en el renglón de las relaciones entre la burocracia y la democracia. Golembiewski argumenta por una democracia dentro y a través de la organización. (varios 1985. *Humanizing Public Organization*).

Actualmente varios trabajos de esta corriente han perdido lustre. Entre otras razones, su intento por relacionar la "dinámica estructural" a conductas contingentes no tuvo resultados concluyentes. Otros críticos argumentan que la metodología de algunas de las investigaciones más importantes excluye los símbolos y la organización global del poder.

### **3. Teoría neomarxista del Estado**

Tradicionalmente, la administración pública ha tenido una relación moderada con el marxismo, especialmente porque esta corriente poco tiene que decir de la burocracia o el suministro de los servicios públicos —o, en todo caso, había que inferir sus indicaciones de grandes abstracciones—. Sin embargo, las elaboraciones más detalladas de los neomarxistas sobre la estructura y el funcionamiento de las instituciones estatales han logrado avances en el desarrollo de esta aproximación teórica a la administración pública.

Un desarrollo importante dentro de esta corriente fue el estudio de la tesis "dual" de James O'Connor —emparentada con la del alemán Claus Offe— según la cual el Estado contemporáneo enfrenta presiones contradictorias en su papel promotor de la acumulación de capital, al mismo tiempo que agente legitimador del sistema político. (varios 1981). Escritos como este inauguraron una nueva relación de temas que condujo a realizar análisis más detallados sobre las burocracias públicas y sus instituciones.

Aparentemente, el análisis neomarxista tiene el atractivo de ofrecer explicaciones más completas y penetrantes de las instituciones y procesos de la administración pública que aquellas ensayadas por la

teoría publiadministrativa tradicional, en su búsqueda de colocar todas las variables en un contexto de "fuerzas sociales fundamentales"; aunque esto vaya en detrimento de su "aplicabilidad" o su "propuesta práctica", sólo imaginable en escenarios hipotéticos extremos. Por demás, son bien conocidas las objeciones en torno a su determinismo y vicios teleológicos, el economicismo que resulta de su "materialismo histórico" y, en fin, de las complicaciones referentes a la verificación de sus juicios. Quizá su impedimento mayor, al operar en el terreno de la administración pública, se desprenda de algunas dificultades —quizá insalvables— por reconciliar la teoría general con la pluralidad y la especificidad de la realidad y la historia.

Varias de estas observaciones, sin embargo, no son aplicables a algunos marxistas heterodoxos que han empeñado su esfuerzo en la delimitación de una teoría crítica de la administración pública. En el trabajo de Robert T. Denhardt, basado en los trabajos de la Escuela de Frankfurt, la autorreflexión y la autocrítica de parte del administrador se convierten en elementos centrales para las transformaciones organizacionales. (*Public Administration Review* 1981, núm. 41: 628-635). Igualmente, John Forester ha aplicado las aportaciones de Jürgen Habermas sobre la teoría comunicativa al trabajo de los planificadores y administradores, enfatizando la contribución del administrador para ampliar el discurso público en una sociedad caracterizada por la distorsión sistemática de los patrones comunicativos. Forester también ha aplicado esta perspectiva al análisis de la racionalidad administrativa. (*Administration and Society* 1981, núm. 13: 161-207 y *Public Administration Review* 1984, núm. 4: 23-32).

#### **4. Enfoque filosófico-crítico**

Para esta tradición, el papel de los administradores públicos en el proceso gubernamental es una cuestión central; por lo que la obligación y la responsabilidad políticas se consideran esenciales. En casi todos los casos, los valores, intenciones y actos del administrador individual son vistos como la base para comprender y alterar los patrones de funcionamiento de la acción administrativa. Michael M. Harmon y Richard T. Mayer resumen buena parte de este trabajo con su comentario: "el papel de la administración pública es mediar, no meramente juzgar o resolver problemas... esto requiere de una

educación moral en varios sentidos." (Harmon y Mayer 1986: 23). Entre estos trabajos, varios provienen del movimiento "Nueva Administración Pública" de los tempranos setentas, por lo que temas sobre ética y ciudadanía son examinados generalmente desde una perspectiva desinhibida, valorativa y crítica. (varios. 1980).

En un primer momento, la corriente de la "Nueva Administración Pública" abanderó valores tales como la igualdad y la justicia en la administración pública. Según sus integrantes, los administradores públicos no debían representar meros instrumentos y obedecer aquello que los políticos establecieran. Sin embargo, éste fue un movimiento efímero y sus doctrinas pronto se consideraron fórmulas de un movimiento elitista, políticamente irresponsable. No obstante, la administración pública tradicional fue un punto de partida adecuado para el examen moral y filosófico de los dilemas enfrentados por los administradores públicos como individuos. Así, la década de los setentas fue una "década ética" de la administración pública en la que la filosofía política extendió su presencia en el campo. (Kernaghan 1980; Rohr 1990: 97-123 y Denhardt 1990: 43-72). Esta escuela parece menos vulnerable a la crítica que la orientación de la "Nueva Administración Pública"; representa, a su modo, el regreso al añejo acento filosófico que alguna vez acompañó a la disciplina. (Thomas 1988).

En los ochenta varios trabajos han continuado analizando los asuntos morales y éticos inmersos en el campo de la administración pública. En un ensayo ambicioso, Louis C. Gawthrop sugiere que el propósito preeminente de la administración pública es el mantenimiento y la ampliación de una perspectiva ética que inspire la innovación administrativa, la creatividad y, al mismo tiempo, facilite la integración y convergencia de los valores sociales. (varios 1984). En dos libros recientes John Rohr ha contribuido a la comprensión de la ética del servicio público. Rohr argumenta que el problema ético fundamental que enfrentan los administradores públicos es el implicado en el ejercicio de la autoridad discrecional, un problema que puede solucionarse a través de un entendimiento preciso de los valores del régimen.

Más recientemente, Rohr realiza un análisis objetivo y detallado de la legitimidad institucional del Estado administrativo como prelude de una teoría normativa de la administración pública en un contexto institucional. Rohr contempla las agencias del gobierno subordinadas

a las tres ramas del gobierno aunque capaces de balancear los diversos intereses ahí expresados. Los administradores públicos, actores clave para lograr este equilibrio pluralista, cobran importancia por "su poder discrecional para mantener el avance constitucional de poderes en apoyo de los derechos individuales." (Rohr 1978). Partidario de la misma orientación pluralista de Rohr, Douglas Yates busca mecanismos de control político sobre la burocracia que, sin minar los esfuerzos para la eficiencia, proporcionen una revisión pública de las actividades administrativas. (varios 1982).

Durante la década pasada, gran parte de las investigaciones inscritas en esta corriente comparten el interés de contemplar las cuestiones políticas y organizacionales desde la perspectiva de aquellos involucrados en el proceso administrativo. Estos trabajos están basados más en la experiencia de los autores, que en el manejo de datos estadísticos o modelos teóricos. Según observadores especializados, estos trabajos parecen representar una ortodoxia emergente en la teoría de la administración pública. "Desde mi punto de vista, la conexión entre pensamiento y acción, teoría y práctica, demanda que los teóricos de la administración pública compartan una obligación moral con los practicantes en las organizaciones públicas." (Denhardt 1990).

Parece que esta perspectiva tiene un futuro promisorio en la administración pública aunque enfrenta varios apuros en relación con la presencia de escalas de valores opuestas y la depuración de un aparato conceptual que no parece aún lo bastante afinado para desplazarse con soltura en todas las direcciones de la disciplina.

## **5. Gestión Pública**

Una de las razones concluyentes para que la administración pública tradicional pierda su hegemonía, es el asentimiento logrado por la teoría y práctica del enfoque de gestión pública, basado en las experiencias de las empresas privadas. Al enfoque se le ha caracterizado como "la unión del marco normativo de la administración pública tradicional con la orientación instrumental de la gestión privada", en el supuesto de que la administración pública se alimenta del rigor de la añeja tradición de la administración privada norteamericana.

Desde los setentas hasta el presente, varias decenas de libros y artículos han aparecido sobre gestión pública. Esto responde a la exigencia de conocer la utilidad de este enfoque en la administración pública. La demanda está basada en una crítica a los campos de la administración pública tradicional, la política pública y la administración general, según la cual "la literatura sobre administración pública ha sido rica en información pero de bajo nivel, sumamente discursiva y especulativa, demasiado preocupada por cuestiones generales ético-normativas que dan las líneas rectoras para los administradores de las organizaciones públicas". (Allison 1980). Asimismo, los vindicadores de esta orientación consideran que la literatura sobre política pública se ha ocupado desproporcionadamente de decisiones "de política" junto con las prácticas de los administradores en esos procesos. Las organizaciones son frecuentemente tratadas como "cajas negras" en la literatura de la política pública. (Rainey 1990: 149). El enfoque ha gozado de gran aceptación —más que ningún otro— entre los practicantes actuales quienes comparten las críticas mencionadas. Hoy las jerarquías más altas de las burocracias públicas miran el modelo ejecutivo privado como el más prometedor y viable.

Aún cuando varias de las sugerencias de la gestión administrativa han sido fructíferas al aplicarse en el sector público (entre el legado valioso de la *Business Administration* en la disciplina, puede mencionarse la evaluación de proyectos, que introdujo los criterios de la eficiencia y la eficacia en la tarea burocrática. Asociado con lo anterior, también han sido adoptados algunos métodos presupuestarios), la literatura no ha prestado todavía suficiente atención a las características únicas que impone el marco gubernamental de la gestión pública. Estas incluyen influencias institucionales y políticas, multiplicidad de autoridades involucradas en la toma de decisiones, ausencia de líneas centrales en los criterios de desempeño, así como la falta de un soporte exclusivo en el cual fundar consideraciones éticas. Varios problemas subsisten hasta ahora para conciliar con el ámbito público diversos legados de la administración empresarial privada. Algunos ejemplos: las técnicas de control y evaluación, el crecimiento de los mandos intermedios, el pago por desempeño o tarea, entre otros, los cuales han sido ya abandonados para adoptar de nuevo formulas tradicionales como control integral —aquel que opera sobre todos los elementos y durante todos los momentos del proyecto— o por insumos, más que por productos o resultados finales. (Hood: 114).

Este enfoque ha sido criticado, además, por su incapacidad para generar un conjunto de principios normativos para organizar los servicios públicos, que hayan sido contruidos a base del estudio acumulativo de casos, capaces de señalar bajo que circunstancias debe preferirse el principio A antes que los principios B, C o D. Este enfoque no ha ido más allá —se afirma— de coleccionar algunos proverbios que se revelan, además, frecuentemente incompatibles entre sí —aquellas simplificaciones de las que tanto se quejó, en su momento, Herbert Simon—. Por ello, muchas de las patologías que presenta actualmente la política pública derivan de la aplicación indiscriminada de tecnología privada a procesos públicos. En esa medida, y a pesar de su popularidad, este enfoque está lejos aún de aventajar intelectualmente la teoría ortodoxa. Para David Hart y William G. Scott, el campo de la administración pública tiene que librarse de su dependencia de los valores de la gestión privada y desarrollar tanto una filosofía como una concepción para la educación del servicio público que enfatice las fortalezas y peculiaridades de la administración pública. Desde su punto de vista, "la administración pública no es un tipo de tecnología, sino una especie de tentativa o empeño moral." (*Southern Review of Public Administration* 1982, núm. 6: 40-52).

## 6. Elección Pública

Como se mostró anteriormente, el atraso intelectual de la administración pública consistía en que carecía de proposiciones con las cuales fuera posible razonar *a priori* ("bajo qué circunstancias..." las burocracias pueden tener mejor desempeño que otros arreglos institucionales). Esta carencia la expuso a los ataques de la escuela de la "elección pública". Desde los cincuentas, los economistas —sobre todo los norteamericanos— redescubrieron la economía institucional, lo que generó una teoría de la administración pública que contradice numerosas tesis de la teoría ortodoxa. En lugar de las recetas tradicionales para un mejor gobierno, los argumentos conducen a preferir la elección del consumidor más que el monopolio del productor; la pequeña escala en lugar de la gran escala; la provisión de servicios por medio de organizaciones distintas a las de la burocracia pública clásica; y servicios financiados con recursos de los individuos, más que a través de asignaciones de un fondo presupuestario común. La primera contribución a la teoría moderna de la elección pública es la obra *The*

*Calculus of Consent* de James M. Buchanan y Gordon Tullock, publicada en 1962. Un impulso importante que contribuyó al desarrollo de este enfoque fue la impugnación de Vincent Ostrom a la ortodoxia Weber-Wilson. (varios 1974).

La elección pública es una perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas en la toma de decisiones públicas o colectivas. Para alcanzar tal perspectiva de la política, se requiere una aproximación particular a la economía. (Buchanan 1990: 26).

Hay dos aspectos separados y bien diferenciados de los elementos de la perspectiva de la elección pública. El primer aspecto es una aproximación generalizada de la "catálisis" (ciencia de los intercambios) a la economía. El segundo es el postulado más familiar del *homo economicus* acerca del comportamiento individual. (ibid.: 26-27).

En la medida en que el intercambio voluntario entre personas se valora positivamente mientras que la coerción se valora en términos negativos, "surge la implicación de que es deseable la sustitución de lo último por lo primero, suponiendo, claro está, que dicha sustitución sea tecnológicamente factible y que los recursos empleados no sean prohibitivos". Esta implicación es el resorte preceptivo que explica la propensión que tienen los economistas de esta corriente a favorecer las fórmulas del mercado cada vez que ello sea factible, y a inclinarse por la descentralización de la autoridad política en las situaciones apropiadas. (ibid.: 30).

El segundo componente de la perspectiva —además de la noción del intercambio— es el postulado del comportamiento comúnmente llamado como del *homo economicus*: los individuos son inscritos en un modelo donde su comportamiento se dirige a optimizar utilidades subjetivas ante las restricciones que enfrentan. Cuando el análisis quiera ser operativo será necesario establecer códigos específicos a las funciones de utilidad. "Se hace necesario modelar a los individuos como entes que persiguen sus propios intereses personales, estrechamente definidos en términos de posiciones netas de riqueza, medibles, tanto predecibles como esperadas." (ibid.: 32-33). Resumidamente, esta teoría describe al político como un representante elegido que encarna la función de utilidad social de sus electores. El burócrata, por su parte, es el agente que pone en práctica las políticas gubernamentales.

Aunque ambos actores no guían su conducta por la maximización de ganancias, ello no implica un comportamiento irracional. Tanto el político como el burócrata optimizan beneficios, aunque su función de utilidad es diferente a la del empresario; mientras el político maximiza poder, el burócrata optimiza el presupuesto que se le asigna.

Sólo cuando el postulado del *homo economicus* del comportamiento humano se combina con el paradigma de la política como intercambio surge una "teoría económica de la política". Dentro de la perspectiva de la elección pública, los trabajos acerca de la teoría de la burocracia y el comportamiento burocrático han enfatizado el elemento *economicus*, mientras que los trabajos acerca del análisis constitucional se han apoyado más sobre el paradigma de la política como intercambio.

La perspectiva de las elecciones públicas apunta las fallas en determinar las fuentes de ineficiencia (en la asignación de recursos, sobre todo) de las burocracias públicas. Ello enfatiza, desde un punto de vista económico, las desventajas de algunas clases de monopolios públicos y demuestra la inconsistencia lógica en la justificación de la provisión pública en algunas áreas.

La economía de la "elección pública" (...) intenta maximizar la correspondencia entre administración y demanda ciudadana por medio de un sistema de mercado para las actividades gubernamentales, por el que las agencias públicas competirán para proveer a la sociedad de bienes y servicios. Este sistema reemplazaría al actual en el que la agencia administrativa actúa en realidad como un monopolio bajo las influencias de grupos de presión organizados que —piensan los economistas— carecen de capacidad institucional para satisfacer las necesidades sociales. (varios 1985. *The Facts of File Dictionary of Public Administration*: 439-445).

En relación a la operación actual de aquellas instituciones que son llamadas "Estado Benefactor", el mensaje central de esta perspectiva es que su sobrevivencia dependerá del patrón de costos y ganancias que sus diferentes cursos de conducta ofrezcan. (Wagner 1989: 215).

Esta perspectiva, sin embargo, está sujeta a severos cuestionamientos. Herbert Simon impugnó el supuesto central de esta escuela:

Representa una diferencia en la investigación, una gran diferencia en la estrategia de nuestro estudio, si estudiamos el casi omnisciente

homo economicus de la teoría de la elección racional o, en cambio, la racionalidad limitada del *homo psychologicus* de la psicología cognoscitiva. Esto significa una diferencia en la investigación como en el propio diseño de las instituciones políticas (...) debemos conceder una perspectiva realista y balanceada de la racionalidad humana limitada y sus debilidades inherentes de motivo y razón. (*American Political Science Review* 1985: 303).

Por otro lado, James March y Johan Olsen cuestionan el formalismo de la literatura de la elección pública por "basarse en prejuicios empiricistas":

La agencia burocrática, el comité legislativo y la corte son lugares donde contienden fuerzas sociales, aunque también son conjuntos de procedimientos, operaciones y estructuras estándares que definen y defienden intereses". (*American Political Science Review* 1984).

Estos analistas critican también la viabilidad del postulado del "autointerés" o "interés propio" porque aunque éste permea indudablemente el quehacer público, "la acción está frecuentemente basada más en el descubrimiento de la conducta normativamente apropiada que en calcular respuestas esperadas entre opciones alternativas. Como resultado, la conducta política puede ser descrita en términos de deberes, obligaciones y reglas". (ibid.: 774).

### III. Comentarios finales

1. Toda disciplina atraviesa periódicamente una profunda revaloración. En el caso de la administración pública esta revaloración ha sido casi permanente. La administración pública tuvo su punto máximo de aceptación académica y política con el *New Deal*. Sin embargo, casi inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial la prominencia de la administración pública descendió estrepitosamente. El crecimiento de las ciencias sociales modernas y, en especial, una ciencia política más orientada al conductismo y una economía más orientada a la estadística, debilitó el monopolio que tenía la administración pública sobre el estudio y la práctica del gobierno. Mientras tanto, los estudios emergentes de políticas públicas enfrentaron el reclamo de prescripciones para una administración más eficiente.

homo economicus de la teoría de la elección racional o, en cambio, la racionalidad limitada del *homo psychologicus* de la psicología cognoscitiva. Esto significa una diferencia en la investigación como en el propio diseño de las instituciones políticas (...) debemos conceder una perspectiva realista y balanceada de la racionalidad humana limitada y sus debilidades inherentes de motivo y razón. (*American Political Science Review* 1985: 303).

Por otro lado, James March y Johan Olsen cuestionan el formalismo de la literatura de la elección pública por "basarse en prejuicios empiricistas":

La agencia burocrática, el comité legislativo y la corte son lugares donde contienden fuerzas sociales, aunque también son conjuntos de procedimientos, operaciones y estructuras estándares que definen y defienden intereses". (*American Political Science Review* 1984).

Estos analistas critican también la viabilidad del postulado del "autointerés" o "interés propio" porque aunque éste permea indudablemente el quehacer público, "la acción está frecuentemente basada más en el descubrimiento de la conducta normativamente apropiada que en calcular respuestas esperadas entre opciones alternativas. Como resultado, la conducta política puede ser descrita en términos de deberes, obligaciones y reglas". (ibid.: 774).

### III. Comentarios finales

1. Toda disciplina atraviesa periódicamente una profunda revaloración. En el caso de la administración pública esta revaloración ha sido casi permanente. La administración pública tuvo su punto máximo de aceptación académica y política con el *New Deal*. Sin embargo, casi inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial la prominencia de la administración pública descendió estrepitosamente. El crecimiento de las ciencias sociales modernas y, en especial, una ciencia política más orientada al conductismo y una economía más orientada a la estadística, debilitó el monopolio que tenía la administración pública sobre el estudio y la práctica del gobierno. Mientras tanto, los estudios emergentes de políticas públicas enfrentaron el reclamo de prescripciones para una administración más eficiente.

Cambios políticos y sociales se combinaron con viejos problemas para desacreditar la disciplina. La percepción del fracaso gubernamental que se acentuó en las últimas dos décadas generó severas críticas a la administración pública por su incapacidad para proporcionar técnicas eficaces de gestión pública. No obstante, después de dos décadas de críticas, la administración pública como disciplina conserva intuiciones, explicaciones tentativas, así como interesantes áreas de desarrollo. En opinión de un especialista, son necesarias dos medidas generales para fortalecer la disciplina: en primer lugar, deben redescubrirse sus problemas centrales. En segundo lugar, deben formularse soluciones innovadoras a los problemas que plantea la realidad dinámica de los programas públicos. (*Public Administration Review* 1990: 411-419).

El futuro de la administración pública está sujeto en gran parte al redescubrimiento de los principios fundamentales sobre los cuales se basa la disciplina. En primer lugar, debe reconocerse y redefinirse la importancia y el comportamiento de las organizaciones administrativas en el proceso político. En segundo lugar, parece igualmente indispensable entender cómo varía la conducta administrativa y cómo conceptualizar estos cambios.

Las instituciones administrativas deben considerarse participantes importantes por derecho propio. Es innegable su influencia en las tareas del gobierno y evidente el hecho de que diferentes estructuras organizativas producen resultados distintos. No obstante, las instituciones deben adaptarse a los cambios de su ambiente para ser efectivas. Esto, a su vez, tiene dos consecuencias:

a) Las organizaciones administrativas son frecuentemente criaturas de su pasado aunque, en ocasiones, adquieren vida propia con independencia de las fuerzas que las producen;

b) El reto principal de estas organizaciones, como actores del sistema político, es adaptarse a los problemas futuros desde una perspectiva arraigada en su tradición; deben desarrollar métodos y técnicas que les permitan aprender de sus errores y acoplarse a las situaciones que les esperan.

Esta perspectiva "neo-institucionalista" está influida por otras muchas disciplinas y escuelas. (March 1989: 227). Su atención se concentra en las relaciones que mantiene la conducta burocrática con su actuación

pasada y futura. Asimismo, atiende tanto los problemas internos de la administración como las condiciones externas (apoyo político, por ejemplo).

Por otra parte, reconoce la importancia crítica de la información en la toma de decisiones. Pero, sobre todo, subraya el papel de las instituciones como actores independientes —el comportamiento de las instituciones es independiente del comportamiento de quien las crea—. Por tanto, una estrategia prometedora para comprender el futuro de la administración pública es, en primer lugar, constituir una teoría que nos revele la forma como evoluciona el desarrollo de las organizaciones, la manera en la que influyen estas conductas en los resultados de la burocracia, y lo que pueden hacer los administradores públicos para mejorar estos resultados.

Aunque en las últimas décadas han surgido y se han desarrollado varios enfoques alternativos para estudiar las cuestiones básicas de la disciplina, la administración pública no ha sido sustituida ni desplazada. Las alternativas han sido estimulantes porque han señalado las debilidades de la administración pública tradicional y han planteado nuevas preguntas. Estas debilidades y nuevas preguntas llevan a la disciplina de regreso a sus cuestionamientos originales: la importancia de entender a las instituciones como actores investidos de un alto grado de autonomía en el proceso político y la relación de estos actores con el contexto en que se desenvuelven. (*Public Administration Review* 1990: 417).

Durante la posguerra, los críticos de la administración pública rechazaron su intento de proporcionar principios de validez universal cuando lo que se necesitaba era una visión sofisticada y plural. Ello requería el reconocimiento no solo de lo que daba unidad y permanencia a la disciplina sino también de la pluralidad de sus intereses y la temporalidad de sus explicaciones. Diferentes procesos administrativos representan, a su vez, distintos problemas políticos y administrativos. El avance de la disciplina requiere reconocer y comprender estas variaciones tanto como las convergencias.

La falta de una doctrina estable, más o menos coherente de la administración pública, deriva de su dependencia directa, sin mediación de una teoría, de la situación de su objeto; el cual, por su dinámica permanente, desarticula a cada instante un conjunto errático de

supuestos que a cada momento intentan —sin lograrlo— ponerse a la par con la realidad. Tal vez la primera condición para que los estudiosos de la administración pública produzcan una literatura menos circunstancial y efímera es el examen cuidadoso del comportamiento de su objeto de estudio desde una perspectiva histórica, junto con el estudio detenido de lo que han escrito en esta área de interés mentes más especulativas y filosóficas.

Puede ser que algunos problemas de la administración pública carezcan de solución. Esto parece ser verdad para los más profundos y viejos de ellos, los cuales nos muestran los límites de nuestro entendimiento. En tal caso, la comprensión que logremos dependerá de que mantengamos apresado el problema en lugar de abandonarlo, como de que lleguemos a comprender las fallas de cada intento de solución, así como de los intentos anteriores.

2. Una tendencia contemporánea sugiere que todas las organizaciones en la sociedad democrática deberán ser evaluadas por el grado de su publicidad, el grado en que expresen valores públicamente definidos. En tal esfuerzo, la teoría de la administración pública, especialmente aquellas partes vinculadas al tema de la democracia, auguran convertirse en los modelos de teoría organizacional del futuro. "Somos estudiosos no sólo de la Administración Pública sino de las organizaciones públicas, nuestro propósito es administrar el cambio en busca de valores sociales públicamente definidos." (Denhardt 1990: 65).

En medio de una tradición publiadministrativa orientada a la institucionalidad y legalidad de la decisión y la gestión públicas, parece conveniente y urgente insistir en una teoría positiva que respalde juicios normativos, en la corrección fáctica y lógica de las políticas, en su eficiencia y en su eficacia. Y quizá ello no sea posible sin teorías sólidas de acción colectiva, con énfasis en teoría de las organizaciones.

Todo el trabajo intelectual de la década ha sido saber por qué el gobierno fracasó, por qué llegó tan lejos en sus errores, con el fin de llegar a saber cómo podría el gobierno ser eficaz en sus tareas y promesas y, más radicalmente, para averiguar si el gobierno posee la capacidad de ofrecer soluciones y a cuáles problemas. El problema de fondo ha sido el de saber cuál es el ámbito de lo gubernamentalmente factible. (Aguilar 1990: 20).

Esto quizá liberaría a la administración pública, hoy sometida a consideraciones institucionales-jurídicas (repertorio de leyes, reglamentos, competencias, organismos) y operativas (técnicas y procedimientos menores para cumplir órdenes y aplicar decisiones previas). "Al centrar a la administración pública en el proceso mismo de la decisión se rescataría su sentido clásico de gobierno, de 'buen gobierno' y se reconstruiría la visión integral del objeto de estudio y de la profesión, lo cual suprimiría la noción que la designa servicio subordinado meramente operativo." (Aguilar 1990. Política pública y gobierno del Estado: 251). La promesa de la administración pública es tender un puente entre los deseos de la sociedad —incluidos los medios para realizarlos— y la gestión pública, la cual debe ser responsable de sus resultados.<sup>13</sup> En esta condición reside, acaso, el atractivo presente de la disciplina y su fecundidad futura.

3. Por último, cabe mencionar un par de riesgos a los que está expuesta la educación de los administradores públicos. El primero consiste en la interpretación de su adiestramiento como adaptación educativa al medio. Indudablemente, nadie está preparado para desempeñar su labor en la burocracia si no se capacita para las tareas concretas y requisitos que ella comprende y exige. Sin embargo, el administrador público ha de ser educado también para criticar su propio ámbito de trabajo y acción, para compararlo con lo que son o deben ser los mejores gobiernos, y reconocer las diferencias entre lo que es apropiado y viable en su burocracia y aquello que es apropiado y viable en otras. Ha de ser adaptado a la administración pública en la que vive, ciertamente, porque sin esa adaptación no podrá desempeñar su papel en la administración pública ni podrá sobrevivir en ella. Pero no ha de adaptarse por completo al ambiente que le rodea, porque eso sería formar una generación totalmente incapaz de cambio o mejoramiento alguno, incapaz también para realizar descubrimientos o experimentos, y para adaptarse a esos cambios que acontecen perpetuamente sin que haya existido acto deliberado alguno para desencadenarlos. La

---

13 "... se trata de una asociación entre lo que la gente desea y lo que las empresas paraestatales hacen. Se trata también de que los juicios sobre la gestión técnica —o económica— de los diversos entes estatales y paraestatales dejen de ser predominantemente políticos y, por lo tanto, inexpugnables, para hacerse desde un punto de vista técnico, es decir, en función de la eficiencia de los resultados de dicha gestión". *Foro Internacional*: 382.

educación de un administrador público ha de ser, en parte, un proceso de adaptación a nuestro gobierno y sociedad tal como son y, en parte también, una preparación para la clase de gobierno y sociedad que deseamos.

En segundo término, no debe enfatizarse en exceso el aprendizaje de conocimientos exclusivamente "útiles" o "prácticos" en la formación del administrador público. Esta perspectiva subestima la importancia de la investigación "desinteresada" en el proceso científico; es decir, desdeña las nuevas perspectivas y, más grave aún, la vitalidad que revela el conocimiento conseguido sólo por curiosidad. Lo que importa —se dice— es transformar, y no sólo comprender; pero frecuentemente los administradores públicos no podrán actuar sin que antes no hayan "explicado" un fenómeno o situación específicas, y la explicación, en ocasiones, nos dirá que no hay nada que hacer. De manera general, no es del todo seguro que el desarrollo de nuestras capacidades de explicación en la ciencia y arte de la administración pública se acompañen de un desarrollo correlativo de nuestras capacidades —y de nuestra voluntad— de acción. La superioridad del administrador público, si alguna tiene, es haber sido entrenado para percibir los problemas o dificultades administrativas, ahí donde un político o un hombre común no sospecharía nada. "El hombre administrativo reconoce que el mundo que percibe es un modelo drásticamente simplificado de la creciente y ruidosa confusión que constituye el mundo real." (Simon 1957: 67).

## Bibliografía

### *Administration and Society.*

1981 núm. 13. "An Analysis of Macro Models in Organization: the Goal and Political Models".

"Questioning and Organizing Attention: Toward a Critical Theory of Planning and Administrative Practice".

### Aguilar, Luis F.

1982 *Política y Racionalidad Administrativa*. INAP, México.

1983 "Los objetos de conocimiento de administración pública". *Revista de Administración Pública* núm. 54. INAP, México.

1990 *Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*. INAP, México.

1990 "Política Pública y Gobierno del Estado". *La Revista del Colegio* año II, núm. 4. México.

### Allison, Graham T.

1980 "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Aspects?". *Setting the Public Management Research Agenda*. U.S. Office of Personnel Management. Washington, D.C.

### *American Political Science Review.*

1984 vol. 78, núm. 3. "Conflict and Complexity: Goal Diversity and Organization Search Effectiveness" y "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life".

1985 vol. 79, núm. 2. "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science".

### Appleby, Paul.

1949 *Policy and Administration*. University of Alabama, USA.

### Bendix, Reinhard.

1964 *Estado nacional y ciudadanía*. Amorrortu, Buenos Aires.

### Blau, P.M. & Schoenherr, R.A.

1971 *The Structure of Organization*. Basic Books, New York.

### Buchanan, James.

1990 *Ensayos sobre economía política*. Alianza, México.

### Caiden, E. Gerald.

1983 *American Public Administration: a Bibliographical Guide to the Literature*. Garland Publishing Inc. New York & London.

### Davis, James W.

1974 *An Introduction to Public Administration: Politics, Policy and Bureaucracy*. The Free Press, New York.

### Denhardt, Robert.

1981 *In the Shadow of Organization*. University Press of Kansas. USA.

1981 *Public Administration Theory: The State of the Discipline*. Chatham House, New Jersey.

Dwight, Waldo.

1964 *Estudio de la Administración Pública*. Aguilar, Madrid.

1971 *Public Administration in a Time of Turbulence*. Chandler Publishing Company, Scranton, Pa.

Ferrel, Heady.

1979 *Public Administration: A Comparative Perspective*. Dekker Inc., New York.

Flores, G. & J., Nef.

1984 *Administración pública: perspectivas críticas*. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Costa Rica.

*Foro Internacional*.

1987 vol. xxvii, núm. 3. "Futuro de la política mexicana: un comentario".

1989 núm. 116. "El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica".

Gerth, H. H. y Mills, C. Wright.

1946 *From Max Weber: essays in Sociology*. Oxford University Press, New York.

Giddens, Anthony & Turner, Jonathan H.

1990 *Introducción, Las ciencias sociales hoy*. Alianza, México.

Homans, George C.

*El conductismo y después del conductismo*.

Harmon, Michael M. & Mayer Richard T.

1986 *Organization Theory for Public Administration*. Little Brown, Boston.

Hood, Christopher.

*Public Administration: Lost an Empire, Not Yet Found a Role?*, New Developments in Political Science. Billing and Sons, Great Britain.

Kernagham, K.

1980 "Codes of Ethics and Public Administration: Progress, Problems and Prospects" en *Public Administration*, núm. 59.

March, James & Olsen Johan P.

1989 *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. The Free Press, New York.

Michels, Robert.

1983 *Los partidos políticos*, vol. II, Amorrortu, Argentina.

Mills, Wright.

1987 *La imaginación sociológica*. Trillas, México.

Nicholas, Henry.

1975 *Public Administration and Public Affairs*. Prentice-Hall Inc., New Jersey.

Parkinson, Northcote.

1964 *La Ley de Parkinson*. Ariel, Barcelona.

- Peters, Guy.  
1984 *The Politics of Bureaucracy*. Longman, New York & London.
- Political Science Quarterly*.  
Wilson, Woodrow.  
1887 vol. 2 "The Study of Administration".
- Public Administration Review*.  
Argyris, Chris.  
1980 núm. 40, "Making the Undiscussable and its Undiscussability Discussable".  
1981 núm. 41, "Toward a Critical Theory of Public Organization".  
1984 núm. 4, "Bounded Rationality and Politics of Muddling Through".  
Kettl, Donald.  
1990 núm. 4, "The Perils -and Prospects- of Public Administration".
- Rainey, Hal G.  
1990 *Public Management: Recent Developments and Current Prospects*. Chatham House, New Jersey.
- Ranney, Austin.  
1968 *Political Science and Public Policy*. Markham, Chicago.
- Real Academia Española.  
1984 *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid.
- Revista de Administración Pública*.  
1979 núm. 40, "La ciencia de la administración pública: tres problemas".
- Revista del Colegio*.  
1990 Año II, núm. 4, "Política pública y gobierno del Estado".
- Robertson, David B. & Judd, Denise R.  
1989 *The Development of American Public Policy: The Structure of Policy Restraint*. Glenview Ill.
- Rohr, John.  
1978 *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*, New York.  
1990 *Public Administration: The State of the Discipline*. Chatham House, New Jersey.
- Simon, Hebert.  
1950 *Administrative Behaviour: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. Alfred Knopf, New York.  
1957 *El comportamiento administrativo*. Aguilar, Madrid.
- Southern Review of Public Administration*.  
1982 "The Philosophy of American Management".
- Thomas, R.  
1978 *The British Philosophy of Administration*. Longman, London.
- Varios.  
Cliffs, Englewood .  
en: Morstein, Merx F. (comp.)  
1963 *Elements of Public Administration*. Prentice Hall Inc.

Marini, Frank.

1971 *Toward a New Public Administration*. Chandler Publishing Company, Scranton, Pa.

1974 *The Intellectual Crisis of the American Public Administration*. Alabama University Press.

Bellone, Carl.

1980 *Organization Theory and the New Public Administration*. Allyn and Bacon, Boston.

1981 *La crisis fiscal del Estado*. Península, Barcelona.

1982 *Bureaucratic Democracy*. University of Harvard Press, Massachusetts.

1983 *The Case for Bureaucracy*. Chatham House, New Jersey.

1984 *Public Sector Management*. Indiana University Press, Bloomington.

Shafritz, Jay M.

1985 *The Facts of File Dictionary of Public Administration*. Facts and File Publications, New York & Oxford.

1985 *Humanizing Public Organization*. Mt. Airy, Md. Lomond Publications.

1986 *To Run a Constitution*. University Press of Kansas.

Wagner, E. Richard.

1989 *To Promote the General Welfare: Market Process vs. Political Transfers*. Pacific Research Institute for Public Policy, San Francisco, Ca.

Weber, Max.

1965 *Economía y Sociedad*. vol. I. Fondo de Cultura Económica, México.

---

## Gobiernos locales y descentralización

---

*Benito Nacif*

El presente capítulo analiza de qué modo el desarrollo y la expansión industrial propiciaron el veloz crecimiento de concentraciones urbanas, dejando de lado a los municipios que permanecen en condiciones precarias.

Estos desequilibrios plantean exigencias al Estado y a los gobiernos municipales. Los principales elementos que permiten el análisis de ellos son: el sistema de distribución fiscal y las funciones municipales.

Lo importante en el estudio de cualquier gobierno local son las relaciones intergubernamentales y los problemas que plantea la descentralización al esquema tradicional de relaciones que han existido: gobierno central-gobierno local. Los elementos conceptuales de estos temas se confrontan con la experiencia mexicana mediante los diferentes ensayos de coordinación puestos en marcha.

Un punto importante incluye la presencia del municipio como unidad de gobierno y ente territorial. Se revisan fórmulas experimentadas en México y en otros países que buscan incrementar la capacidad administrativa de los gobiernos locales (municipales).

Por último, se discute sobre la participación de la ciudadanía en las discusiones que le incumben y cómo el crecimiento de los municipios,

sobre todo en las zonas urbanas, dificulta la concreción de esa participación.

## **I. Crisis de los gobiernos locales y descentralización**

El desarrollo económico de México durante los últimos cuarenta años se basó en la expansión de la industria, pero antes que nada tuvo un carácter urbano. Las áreas y regiones urbanizadas son su expresión territorial característica. El desarrollo económico no se ha distribuido homogéneamente en todo el país. La urbanización en México ha acentuado los desequilibrios regionales, más que contribuir a su superación. Mientras han surgido áreas metropolitanas modernas y dinámicas, otras zonas han entrado en un proceso de estancamiento e, incluso, de decadencia. Dos fenómenos simultáneos marcan los cambios demográficos y urbanos del país.

Las zonas territoriales que pierden población, corresponden a municipios pequeños y subequipados. La crisis se debe a la imposibilidad de ofrecer alternativas que garanticen mínimos de bienestar a su población.

El rápido crecimiento de las ciudades desborda y sumerge a la diversidad de municipios que integran el área urbana, por consiguiente, encuentran obstáculos para gestionar y financiar las demandas de su creciente población.

El desarrollo económico y la urbanización plantean exigencias nuevas al Estado y, en particular, a sus representantes locales, los municipios. Históricamente, el desarrollo influye de manera importante en las actividades del gobierno, dado que la creciente población de las zonas urbanas requiere de servicios no necesarios en el medio rural y está mejor ubicada para hacer sus demandas políticamente efectivas. (Rose 1984: 54).

Las ciudades exigen la creación de infraestructura y grandes equipamientos urbanos, así como la prestación de un mayor número de servicios con mejor calidad. Además, la modificación sustancial a las formas de convivencia humana que la urbanización genera hacen necesario un replanteamiento de las responsabilidades del gobierno. La expansión de las ciudades evidencia la existencia de derechos antes

sobre todo en las zonas urbanas, dificulta la concreción de esa participación.

## **I. Crisis de los gobiernos locales y descentralización**

El desarrollo económico de México durante los últimos cuarenta años se basó en la expansión de la industria, pero antes que nada tuvo un carácter urbano. Las áreas y regiones urbanizadas son su expresión territorial característica. El desarrollo económico no se ha distribuido homogéneamente en todo el país. La urbanización en México ha acentuado los desequilibrios regionales, más que contribuir a su superación. Mientras han surgido áreas metropolitanas modernas y dinámicas, otras zonas han entrado en un proceso de estancamiento e, incluso, de decadencia. Dos fenómenos simultáneos marcan los cambios demográficos y urbanos del país.

Las zonas territoriales que pierden población, corresponden a municipios pequeños y subequipados. La crisis se debe a la imposibilidad de ofrecer alternativas que garanticen mínimos de bienestar a su población.

El rápido crecimiento de las ciudades desborda y sumerge a la diversidad de municipios que integran el área urbana, por consiguiente, encuentran obstáculos para gestionar y financiar las demandas de su creciente población.

El desarrollo económico y la urbanización plantean exigencias nuevas al Estado y, en particular, a sus representantes locales, los municipios. Históricamente, el desarrollo influye de manera importante en las actividades del gobierno, dado que la creciente población de las zonas urbanas requiere de servicios no necesarios en el medio rural y está mejor ubicada para hacer sus demandas políticamente efectivas. (Rose 1984: 54).

Las ciudades exigen la creación de infraestructura y grandes equipamientos urbanos, así como la prestación de un mayor número de servicios con mejor calidad. Además, la modificación sustancial a las formas de convivencia humana que la urbanización genera hacen necesario un replanteamiento de las responsabilidades del gobierno. La expansión de las ciudades evidencia la existencia de derechos antes

no reconocidos, como el derecho a un ambiente no contaminado, espacios públicos para la recreación y el deporte, equilibrio ecológico, etc., sin cuya protección y garantía la vida en las zonas urbanas será humanamente imposible. Todo esto exige de la administración pública local mayor capacidad para movilizar y gestionar recursos, así como profundas innovaciones en sus políticas.

Hay un desfase entre expectativas y demandas, y las posibilidades de acción inmediata que explica el decaimiento de las autoridades locales. Su incapacidad para resolver las cuestiones fundamentales que se dan en el ámbito territorial conduce a una crisis de gobernabilidad. Dicha crisis está vinculada al agotamiento del modelo centralista de administración pública. El sistema imperante de distribución intergubernamental de funciones y recursos se ha vuelto obsoleto en un contexto que plantea la necesidad de un mayor acercamiento entre las instancias que toman decisiones y el ámbito territorial en el cual se generan las demandas y se gestiona la producción de bienes y servicios públicos. La diferenciación regional del gobierno es relevante en este contexto.

Las nuevas exigencias locales y la crisis de los municipios coinciden con el agotamiento de la capacidad de expansión organizativa de la administración pública central. La gestión centralizada de programas públicos destinados a clientelas locales tiene costos muy altos en términos de eficiencia y funcionalidad. Como señala Jordi Borja, "la centralización político-administrativa, incluso en el marco de un Estado democrático, es una disfunción importante para responder a las nuevas exigencias económicas, sociales y culturales que derivan de la crisis económica". (*Revista Mexicana de Sociología* 1987 Borja, Jordi: 225). Por esta razón, la transferencia de recursos y funciones a los gobiernos locales —la descentralización— ha llegado a ser un imperativo para una gestión pública eficiente.

La descentralización es un fenómeno complejo que se ha presentado en distintas formas en diversos países. Puede asumir tres modalidades. Primero, de acuerdo con la unidad de gobierno a la cual se transfieren funciones y recursos: subnacional, municipal o local e intraurbana. Segundo, la descentralización puede presentarse acompañada de la movilización de grupos políticos locales. Y finalmente, la descentralización puede implicar la creación de nuevas unidades de gobierno o tan sólo la redistribución de facultades y recursos entre

unidades preexistentes. (Sharpe 1982). La forma más radical es la descentralización subnacional, acompañada de una fuerte movilización política —generalmente de carácter étnico— que implica la creación de una nueva unidad territorial de gobierno. Este tipo de descentralización constituye una amenaza a la unidad del Estado nacional. Las formas menos radicales de descentralización como la municipal e intraurbana, no afectan la división territorial de Estado y la movilización política local sólo constituye un simple reacomodo de funciones en una estructura territorial de gobierno previa.

Por último, cabe señalar que la forma de descentralización más novedosa es la descentralización intraurbana, hacia comunidades vecinales o residenciales. Es un fenómeno característico de las grandes urbes basado en una mayor fragmentación de los gobiernos locales.

En México, el sistema en las políticas de descentralización es en realidad reciente. Fueron profundizadas por la reforma municipal promovida por el gobierno de Miguel de la Madrid que buscaba la modernización de las administraciones locales, mediante la transferencia de funciones y recursos. Las medidas se orientaron al fortalecimiento de unidades municipales de gobierno que han existido desde principios de siglo. (*Revista Mexicana de Sociología* 1986 Martínez y Zicardi: 7-50) La reforma se propuso aliviar parte de la gran estrechez financiera en que se encuentran los municipios. A diferencia de las políticas que se siguieron anteriormente para aumentar los recursos de los municipios, basadas en la ampliación de las transferencias del gobierno federal provenientes de los ingresos petroleros, la reforma municipal de 1982 buscó incrementar los ingresos propios. Por otro lado, hubieron también cambios en las facultades y funciones de los municipios con el objetivo de aumentar la cobertura de servicios públicos locales. En resumen, la reforma estuvo orientada a resolver dos problemas cruciales de la administración pública local: el sistema de financiamiento y el régimen de competencias.

### **A. Sistema fiscal de los municipios**

Los ingresos de los municipios provienen principalmente de las transferencias del gobierno federal. Pero cuentan también con un sistema fiscal propio que se sustenta fundamentalmente en los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo y de los

impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. El impuesto predial es un típico impuesto que recaudan los gobiernos locales. En México, sin embargo, no fue sino hasta la reforma de 1982 que dicho impuesto pasó a formar parte de los ingresos propios de los municipios.<sup>1</sup> Con esta medida se amplió la capacidad de los gobiernos municipales para financiar autónomamente la prestación de servicios. Pero, a pesar de ello, las finanzas municipales siguen dependiendo de los ingresos derivados por concepto de transferencias del gobierno federal.

El sistema fiscal de los gobiernos locales se caracteriza, generalmente, por la existencia de ciertas limitaciones que no permiten la expansión regular de sus ingresos. La dependencia financiera respecto al centro es un fenómeno común en la mayoría de los países. (Sharpe 1981). Una característica muy importante de los impuestos típicamente locales, como el impuesto a la propiedad inmobiliaria, es que son considerablemente más "visibles" al contribuyente individual que los impuestos cobrados por el gobierno central. Son impuestos que generalmente se pagan una vez al año y en su totalidad. Su visibilidad hace que la población sea políticamente muy sensible a incrementos en este tipo de impuestos. Como señalan L.J. Sharpe y K. Newton en su estudio sobre gobiernos locales:

La alta visibilidad pública de la imposición local significa que la cuestión de los recursos no sólo tiende a dominar el proceso político en un grado mucho mayor que en el gobierno central, sino que también figura de forma prominente en la discusión pública y el debate político local. (Sharpe 1984: 35).

Por otro lado, los impuestos municipales tienden a ser escasamente "flotantes", es decir, las contribuciones que reciben los municipios no se incrementan al mismo ritmo que el producto interno bruto, como por ejemplo el impuesto sobre la renta o el impuesto al valor agregado que cobra la federación. Además, los impuestos municipales tienden a ser muy castigados por la inflación ya que son por lo general cuotas anuales cuya actualización resulta muy difícil. Finalmente, el impuesto predial, la fuente principal de ingresos propios de los municipios, es un impuesto

---

1 En algunos casos, el cobro del impuesto predial y otros ingresos propios de los municipios es realizado por el gobierno estatal a nombre de ellos, debido a su incapacidad administrativa para llevar a cabo la recaudación por sí mismos.

costoso. Para cobrarlo, los municipios necesitan formar y actualizar regularmente el catastro público de la propiedad, lo cual es un procedimiento caro y administrativamente complejo. Esta es otra de las razones por las que la base sobre la cual cobran impuestos los municipios tiende a rezagarse en relación con el crecimiento de los precios.

## **B. Las funciones de los municipios**

Las funciones que tradicionalmente ha desempeñado la administración pública municipal en México se reducen a la realización de obras de infraestructura urbana y a la prestación de servicios públicos básicos. La Constitución en su Artículo 115 enumera de la siguiente manera las responsabilidades de los gobiernos municipales: *a)* agua potable; *b)* alumbrado público; *c)* limpia de mercados; *d)* panteones; *e)* rastro; *f)* calles, parques y jardines, y *h)* seguridad pública y tránsito. La reforma de 1982 amplió las competencias de los municipios y les otorgó facultades que les permiten a las autoridades responder a nuevas demandas que están surgiendo en el ámbito local, principalmente en materia de desarrollo urbano, uso del suelo y administración de reservas ecológicas.

Sin embargo, los gobiernos municipales aún desempeñan un papel marginal como productores y proveedores de los servicios demandados por su población. Las restricciones en medios y competencias a que se enfrentan no les permiten conquistar ese "protagonismo" público, que debería generarse a partir de la estrecha relación entre actividad pública y comunidad. En general, los municipios han resultado incapaces de innovar a partir de la iniciativa local, y tampoco han podido satisfacer las demandas de infraestructura urbana elemental o de servicios públicos básicos. Son ellos quienes reciben estas demandas, pero los recursos para darles solución se concentran en otros niveles de gobierno.

## II. Relaciones intergubernamentales

A pesar de que México es un Estado federal, existe una gran tradición centralista en la administración pública. El gobierno central ha sido el principal instrumento del Estado para producir y hacer llegar a la población los servicios de bienestar social y los programas de promoción económica. Los gobiernos estatales y municipales han permanecido al margen de la transformación hacia el moderno Estado social. En estos niveles de gobierno, la administración pública mantiene predominantemente una organización poco diferenciada, característica de una actividad pública minimalista que se concentra específicamente en el mantenimiento del orden político local y la prestación de los servicios urbanos básicos.

La existencia de fuertes tendencias centralistas en un sistema federal de gobierno, formalmente descentralizado, es el sello característico de las relaciones intergubernamentales en México. Dada la distribución de funciones y recursos entre los diferentes niveles de gobierno —federal, estatal y municipal—, es un lugar común describir el sistema de relaciones intergubernamentales en México como uno de completa concentración de autoridad y poder en la administración central, y con los gobiernos estatales siguiendo las directrices del centro. Este argumento es de una simplicidad excesiva y debe ser matizado. Por una parte, minimiza la capacidad de los gobiernos locales para ejercer influencia sobre las agencias centrales. Por otra, tiende a considerar erróneamente al centro como una unidad homogénea y monolítica. No toma en cuenta la segmentación funcional de la administración federal, ni el carácter territorial que ésta informalmente asume al vincularse con grupos locales y regionales. Lo que llamamos el gobierno central, en una inspección más cercana, se disuelve en una colección de departamentos y secretarías con diversos intereses y considerable autonomía en sus áreas de operación, negociando más o menos como iguales sobre la base de sus políticas establecidas. (varios 1985: 14).

El sistema de relaciones intergubernamentales en México es más complejo de lo que aquellos que sostienen la visión jerárquica están dispuestos a admitir. Se caracteriza por el hecho de que muchas áreas de política doméstica y local involucran simultáneamente a los tres niveles de gobierno. Constituye un aparato en el cual conviven estructuras territoriales de gobierno —locales y regionales— derivadas

de la descentralización formal que el Estado asume a partir del régimen federal, y diversas entidades y dependencias de la administración pública federal que trabajan en diferentes áreas políticas. Debido a la creciente interdependencia, los espacios de autonomía y discreción para cada unidad de gobierno han llegado a ser relativamente pequeños. En la medida en que el poder y la influencia que las unidades poseen es limitada, las interacciones adoptan la forma de negociaciones e involucran un intercambio de acuerdos.

Para analizar las relaciones intergubernamentales el concepto de gobierno nacional tiene una especial relevancia. El gobierno, como un conjunto de instituciones produciendo y haciendo llegar sus servicios a la población del país, difiere significativamente de la idea del gobierno como una unidad jerarquizada que se basa en la relación de autoridad centro-periferia. Richard Rose señala:

Hablar de relaciones entre el centro e instituciones nacionales enfatiza la necesidad de múltiples instituciones administrando programas públicos, independientemente de si son partes formalmente subordinadas de una secretaría o formalmente autónomas. El punto a entender son los términos de su relación: interdependencia no es lo mismo que dependencia. (varios 1985: 33).

Existe una ambigüedad intrínseca en el status de las administraciones locales que deriva del hecho de que los gobiernos locales están subordinados al centro, pero al mismo tiempo tienen un potencial de poder independiente porque son electos, obtienen parte de sus recursos de sus propios impuestos y emplean su propio personal. Esta ambigüedad produce, como dice Lawrence Sharpe, un "estado de tensión no resuelto", que tiende a hacer sistemas de relaciones intergubernamentales complejos e impredecibles.

La tradición centralista de la administración pública mexicana hace referencia al impacto y presencia en la vida local y regional de organizaciones del gobierno federal, funcionalmente diferenciadas. La tendencia que describe es la de una mayor participación de instituciones nacionales en los problemas y conflictos locales y en la atención de las demandas. Dado que la administración pública central ha sido el instrumento utilizado para llevar a cabo las funciones de bienestar social e intervención económica asumidas por el Estado, la influencia que las agencias federales tienen en la vida local y regional es muy importante. Aunque dichas agencias estén diferenciadas por

programas o funciones, su poder ha adquirido de hecho una dimensión geográfica porque sus servicios son prestados territorialmente. Incluso, en algunos casos, la regionalización que las agencias administrativas centrales asumen se sobrepone a la estatal y municipal, creando nuevas unidades geográficas de gobierno. La división regional de secretarías de estado y entidades del gobierno federal tiende a agrupar municipios y en algunos casos involucra más de una entidad federativa.<sup>2</sup>

El centralismo en México se ha formado a partir de complejas "redes sociales", mediante las cuales unidades políticas locales se vinculan a las nacionales. Estas redes se encuentran poco institucionalizadas y en ellas los contactos políticos informales desempeñan un papel muy importante. Las redes sociales unen a distintos niveles y organizaciones gubernamentales y se basan a menudo en vínculos personales. Son ellas y no la organización gubernamental formal la clave para entender la jerarquía y lógica del sistema político administrativo mexicano. (De la Peña 1986: 15). Esta lógica ha tenido un impacto muy importante en la distribución de bienes, servicios e inversión pública entre las distintas regiones.

En el modelo de relaciones intergubernamentales imperante, las autoridades locales tienden a desempeñar el papel de intermediarios (brokers), que obtienen beneficios de los niveles superiores de gobierno y luego los distribuyen entre sus clientelas. En muchos casos, el resultado ha sido el establecimiento de una red de patronazgo, es decir, un modelo de relaciones intergubernamentales basado en la existencia de "patrones" que distribuyen favores a sus clientes a cambio de lealtad u otras formas de apoyo político. Las redes de patronazgo sobrepasan el sistema puramente administrativo e incluyen organizaciones políticas vinculadas al gobierno, como federaciones sindicales o corporaciones integradas al Partido Revolucionario Institucional, por medio de las cuales los representantes de las administraciones locales gestionan demandas que no son capaces de satisfacer con sus propios recursos. (ibid.) Los gobiernos municipales que quedan fuera de estas redes —entre los que hay que incluir al pequeño, pero creciente, número de

---

2 Es interesante notar que a raíz de los problemas provocados por la sobreposición de distintas unidades administrativas regionales, varias dependencias centrales adoptaron la política de regionalizar a partir de la existente división política del país en estados y municipios.

municipios ganados por los partidos de oposición— enfrentan graves problemas para captar recursos del gobierno federal.

Las tendencias centralistas del sistema administrativo mexicano son reforzadas por el comportamiento de los gobiernos locales, quienes encuentran ventajas en "federalizar" sus problemas. Involucrar a las instancias político-administrativas del gobierno federal puede significar una pérdida de autonomía, pero a cambio de inversión, servicios y bienes públicos. Y no sólo eso, también permite a los políticos locales una proyección más amplia dentro del sistema político nacional.

El sistema fiscal que rige las finanzas de los gobiernos municipales desempeña un papel clave en las relaciones intergubernamentales. Ante las grandes dificultades para incrementar sus ingresos propios, los gobiernos municipales se ven obligados a recurrir a la administración central con el objetivo de obtener recursos para satisfacer las crecientes demandas de infraestructura urbana y servicios públicos. Básicamente, existen tres modalidades mediante las cuales la federación canaliza recursos a las municipalidades. En primer lugar, inversiones realizadas por las propias dependencias del gobierno central o sus empresas públicas. En segundo, transferencias del gobierno federal dirigidas a programas específicos federalmente definidos, administrados por los estados o, eventualmente, los municipios. Y finalmente, transferencias en las cuales los gobiernos municipales no tienen restricciones en su uso. (Hahn y Levine 1984).

La primera modalidad es la que ha imperado en la administración pública mexicana, como consecuencia de la gestión centralizada de los programas de bienestar social, principalmente salud y educación. Muy pocos municipios tienen la capacidad de gestión para administrar las transferencias del gobierno federal dirigidas a programas específicos, por esta razón recaen fundamentalmente en manos de los gobiernos estatales. La escasa relevancia de las transferencias generales a los municipios, significa que el sistema fiscal de relaciones intergubernamentales reduce marcadamente la capacidad de los políticos locales de influir en la distribución de recursos. El predominio de las inversiones directas del gobierno federal y de las transferencias condicionadas favorece el surgimiento de redes intergubernamentales de toma de decisiones en las que los gobiernos municipales se ven obligados a negociar en desventaja con las estructuras burocráticas nacionales. El problema es que las autoridades electas locales son

marginadas en la asignación de recursos y en la gestión de servicios públicos, creando un desfase entre responsabilidad política y capacidad de respuesta.

Es un error identificar descentralización con una mayor autonomía de los gobiernos locales. En la medida que aumenta la transferencia de funciones y recursos de la administración central a los gobiernos locales, el interés federal por el desempeño de las municipalidades y las necesidades de coordinación crecen. Además, las relaciones entre los ámbitos de gobierno tienden a hacerse más complejas con la expansión de las actividades de la administración pública. La escala del gobierno está directamente relacionada con sus problemas de coordinación. La interdependencia entre los niveles de gobierno se ha venido acentuando en México y continuará por ese curso. Este desarrollo ha planteado el problema de sustituir los vínculos personales y las redes informales por formas institucionalizadas de relaciones intergubernamentales.

La respuesta ha sido la creación de los convenios de coordinación intergubernamental. Estos constituyen acuerdos entre los tres niveles de gobierno, mediante los cuales se crea un mecanismo colectivo de toma de decisiones en áreas de política que involucran simultáneamente a federación, estados y municipios. Puesto que gran parte de las finanzas de los estados y municipios dependen de las transferencias del gobierno federal, una de las áreas más importantes de convergencia entre niveles de gobierno es la tributaria. La asignación de responsabilidades en materia de recolección de impuestos y la distribución de transferencias entre las entidades administrativas se lleva a cabo mediante los Convenios Unicos de Coordinación Fiscal (CUCF). Pero quizá, el escenario institucional más completo en el que se desarrollan las relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno son los Convenios para la Planeación del Desarrollo (COPLADE). Los COPLADE buscan involucrar a los gobiernos estatales y municipales en la formulación y ejecución de programas de inversión federal que tienen un interés local no exclusivo. (Martínez Cabañas 1984).

### **III. El municipio como unidad territorial de gobierno**

Cada municipio constituye una unidad económica y demográfica que absorbe recursos de la sociedad y los transforma en bienes y servicios públicos. (Hahn y Levine 1984: 1-50). El desarrollo económico y la urbanización han alterado la estructura interna de estas unidades y el entorno en el cual operan. El número y el tamaño de los municipios plantean diversos problemas a la gestión pública. La fragmentación excesiva de los gobiernos locales es costosa. No permite que se generen economías a escala —disminución de los costos unitarios debido al aumento en la producción— en la provisión de servicios urbanos; incrementa las desigualdades en la prestación de dichos servicios; aumenta las disparidades fiscales, y da lugar a lo que los economistas llaman "externalidades" negativas, es decir, costos que generan entre sí unidades de gobierno que toman decisiones independientemente y sin coordinación.

En los países en que se han emprendido profundas reformas orientadas al incremento de la capacidad administrativa de las localidades, se han iniciado con una redefinición de las unidades territoriales de gobierno. (Sharpe 1982). Debido a la excesiva fragmentación de los gobiernos locales, la tendencia ha sido hacia la "consolidación" de unidades administrativas locales. Paradójicamente, las políticas de descentralización se han basado en una previa centralización en el ámbito regional, con el objeto de evitar la disfuncional fragmentación de las unidades de gobierno y de crear entidades económicas y demográficas más grandes y adecuadas a propósitos administrativos. La tendencia a la consolidación ha adoptado formas muy distintas que van desde las más radicales, basadas en la eliminación de las pequeñas unidades de gobierno y su sustitución por otras mayores, hasta las más moderadas que sólo buscan el establecimiento de mecanismos de coordinación por áreas. En las zonas metropolitanas, por ejemplo, la adopción de la modalidad de consolidación extrema ha implicado una reorganización del gobierno local, dejando en una sola entidad el gobierno del área urbana.

La supresión de pequeñas unidades de gobierno, aunque puede presentarse como una salida óptima en términos técnicos y administrativos, políticamente puede resultar indeseable. En los países en que se ha aplicado, el público ha rechazado la consolidación, no

obstante las ventajas que le atribuyen quienes la proponen. Principalmente en las zonas suburbanas, no se ha querido renunciar a la autonomía local en materias básicas como imposición-fiscal, zonificación y prestación de servicios. Los mismos funcionarios y autoridades de las pequeñas unidades se resisten a la consolidación porque implica la reducción de su poder y, eventualmente, la pérdida de sus empleos. Además, las organizaciones políticas locales tienden a oponerse porque la consolidación diluye su fuerza electoral.

Ante los problemas políticos que supone la consolidación extrema, la alternativa ha consistido en formas moderadas de integración, siempre temerosas de romper los equilibrios políticos locales. Este tipo de consolidación consiste en la formación de asociaciones regionales de gobiernos locales, con la representación de cada unidad formando un cuerpo especializado. Estas asociaciones no poseen un poder formal ni medios para obligar a la aplicación de las políticas acordadas. Dado que la toma de decisiones se basa en el consenso de los integrantes, tiende a evitar asuntos de controversia.

En México, ante los grandes problemas de coordinación a que ha dado lugar el crecimiento de las ciudades se han ensayado estas formas moderadas de asociación de autoridades locales. La Ley Federal de Asentamientos Humanos prevé la existencia de las Comisiones de Conurbación en los casos en que un área urbana involucra a varios municipios o entidades federativas, como sucede en la Ciudad de México entre el Departamento del Distrito Federal y varios municipios del Estado de México. Sin embargo, estas asociaciones han probado ser poco efectivas para resolver los problemas de coordinación entre varias unidades de gobierno. Esto se debe a que los Consejos de Conurbación son arreglos sumamente frágiles que se basan en la asociación voluntaria de unidades independientes. Sus miembros pueden prácticamente vetar cualquier iniciativa que no les satisfaga. (Dogan and Kasarda 1987).

Una forma intermedia de consolidación es la federación metropolitana que se ha ensayado en grandes ciudades como Montreal. La federación metropolitana se basa en la creación de una unidad gubernamental superior para toda una zona urbana, que comparte responsabilidades con los pequeños gobiernos locales preexistentes. La entidad superior determina prioridades regionales, coordina la toma de decisiones en el ámbito local y provee un foro para la resolución de conflictos entre las

unidades locales. Se promueve la división de funciones entre las diferentes unidades de gobierno. La entidad superior se encarga de la prestación de servicios regionales, es decir, de aquellas actividades en donde se pueden aprovechar economías a escala. Las unidades locales se concentran en servicios que son mejor administrados en la localidad.

Los críticos de las propuestas sobre consolidación sostienen que la fragmentación de los gobiernos locales no es ningún obstáculo para la provisión eficiente de servicios públicos locales. Argumentan que el tamaño óptimo de las unidades de gobierno es aquel que permite el contacto más cercano entre autoridades y consumidores. Es esta cercanía entre gobierno y ciudadanos, y no la escala, lo que hace posible mejoras de calidad en servicios que emplean mucho personal. Además, los críticos a la consolidación de gobiernos locales sostienen que los costos tienden a disminuir en las estructuras pequeñas de gobierno porque la competencia entre localidades fomenta la eficiencia en la provisión de servicios. (Hahn y Levine 1984: 394-429). La propuesta alternativa para gobiernos locales que ha surgido de esta crítica apunta hacia una mayor descentralización que lleve la toma de decisiones a las mismas comunidades vecinales y residenciales. La descentralización intraurbana daría lugar a pequeñas unidades administrativas en las que los ciudadanos encontrarían mejores oportunidades de acceder al gobierno y de participar en la formulación de políticas. Estas propuestas han tenido una aplicación más bien experimental y por tanto, limitada.

Los criterios puramente técnicos, en términos administrativos son insuficientes para definir el tamaño óptimo de las unidades de gobierno locales. Las unidades grandes resuelven problemas de coordinación y aprovechan economías de escala. Las unidades pequeñas son más eficientes para administrar servicios en los que el trato personal es importante. En todo caso, la consolidación y la fragmentación de unidades de gobierno no deben verse como dos tendencias incompatibles y excluyentes. Una combinación de ambas, que aproveche de una manera sistemática sus respectivas ventajas puede configurarse como una salida óptima a los problemas de los gobiernos locales.

En México existe una gran diversidad en lo que al tamaño de los gobiernos municipales se refiere, tanto en términos territoriales como demográficos. En algunos estados hay una gran fragmentación de las

unidades de gobierno que ha dado lugar a municipios con una población pequeña donde los recursos disponibles son sumamente escasos. Estos municipios están lejos de constituir unidades sociodemográficas óptimas. Su tamaño es un obstáculo para que se conviertan en administradores de servicios técnicamente complejos, que no pueden gestionarse salvo a partir de cierta escala. En estos casos la descentralización municipal es impensable sin cierta forma de consolidación. Por otro lado, se encuentran los municipios de las zonas altamente urbanizadas que sufren los problemas de la sobrepoblación y que se encuentran en condiciones de asumir funciones complejas que son administradas por los gobiernos federal y estatal. Las políticas de descentralización en estos casos podrían ya ir mucho más lejos de lo que hasta ahora se ha intentado. Sin embargo, los municipios de las áreas altamente urbanizadas carecen de medios institucionales efectivos para solucionar problemas que comparten. La coordinación de gobiernos locales en las grandes ciudades podría conseguirse mediante la adopción de formas intermedias de consolidación. Sin embargo, el sistema federal en México hace la división territorial de la administración pública rígida. La Constitución de la República prohíbe la creación de autoridades intermedias entre los municipios y los estados.

#### **IV. Participación política local**

La participación política local puede definirse como una actividad instrumental por medio de la cual los ciudadanos intentan influir en el gobierno para que éste actúe de la forma que ellos prefieren. (Kirby 1984). Es decir, la participación política implica al proceso de formulación de demandas que afecta la distribución de recursos públicos. En todas las sociedades existen canales de acceso y comunicación por los que los ciudadanos y grupos sociales intentan influir en las decisiones de las autoridades públicas. Tales canales constituyen los mecanismos que vinculan a los gobernantes con los gobernados.

En principio, la justificación más importante de los gobiernos municipales es su proximidad al ciudadano que facilita la participación efectiva de la población en la toma de decisiones. Las administraciones locales son las que menos instancias anteponen entre gobierno y

unidades de gobierno que ha dado lugar a municipios con una población pequeña donde los recursos disponibles son sumamente escasos. Estos municipios están lejos de constituir unidades sociodemográficas óptimas. Su tamaño es un obstáculo para que se conviertan en administradores de servicios técnicamente complejos, que no pueden gestionarse salvo a partir de cierta escala. En estos casos la descentralización municipal es impensable sin cierta forma de consolidación. Por otro lado, se encuentran los municipios de las zonas altamente urbanizadas que sufren los problemas de la sobrepoblación y que se encuentran en condiciones de asumir funciones complejas que son administradas por los gobiernos federal y estatal. Las políticas de descentralización en estos casos podrían ya ir mucho más lejos de lo que hasta ahora se ha intentado. Sin embargo, los municipios de las áreas altamente urbanizadas carecen de medios institucionales efectivos para solucionar problemas que comparten. La coordinación de gobiernos locales en las grandes ciudades podría conseguirse mediante la adopción de formas intermedias de consolidación. Sin embargo, el sistema federal en México hace la división territorial de la administración pública rígida. La Constitución de la República prohíbe la creación de autoridades intermedias entre los municipios y los estados.

#### **IV. Participación política local**

La participación política local puede definirse como una actividad instrumental por medio de la cual los ciudadanos intentan influir en el gobierno para que éste actúe de la forma que ellos prefieren. (Kirby 1984). Es decir, la participación política implica al proceso de formulación de demandas que afecta la distribución de recursos públicos. En todas las sociedades existen canales de acceso y comunicación por los que los ciudadanos y grupos sociales intentan influir en las decisiones de las autoridades públicas. Tales canales constituyen los mecanismos que vinculan a los gobernantes con los gobernados.

En principio, la justificación más importante de los gobiernos municipales es su proximidad al ciudadano que facilita la participación efectiva de la población en la toma de decisiones. Las administraciones locales son las que menos instancias anteponen entre gobierno y

sociedad. De acuerdo con la teoría de la democracia participativa, un gobierno es democrático en la medida en que permite y fomenta la participación en la toma de decisiones de aquellos a quienes estas decisiones afectan. La participación de los ciudadanos es la forma idónea por la que estos pueden expresar su consentimiento a las acciones del gobierno. Dado que lo que justifica la autoridad de los gobernantes es la aprobación de los gobernados, la democracia local es la que más se acerca al ideal de autogobierno, es decir, al ideal del gobierno ejercido directamente por la comunidad.<sup>3</sup>

De acuerdo con el principio de democracia participativa, los municipios son administrados por ayuntamientos de elección popular directa. Los ayuntamientos son cuerpos colegiados integrados por regidores y síndicos, y encabezados por el presidente municipal. Los ayuntamientos no tienen la facultad de crear leyes —como los congresos estatales y el Congreso de la Unión—, pero pueden en cambio crear reglamentos.<sup>4</sup> Los reglamentos requieren la aprobación de la mayoría del ayuntamiento y su aplicación corresponde exclusivamente al presidente municipal. Los ayuntamientos son pues asambleas con facultades reglamentarias encargadas de la supervisión de los gobiernos municipales. Desde la reforma municipal de 1982 la integración de los ayuntamientos se lleva a cabo a partir del principio de representación proporcional. La representación proporcional de los partidos políticos en los ayuntamientos ha creado un espacio institucional para que la oposición participe en los gobiernos locales. En términos generales, esta reforma ha enriquecido la vida política local al darle un lugar a las voces disidentes dentro del ayuntamiento.

No obstante la existencia de ayuntamientos más representativos, la concentración de la población en la zonas urbanas ha alejado del ideal de democracia participativa a los municipios de las grandes ciudades. Los gobiernos locales de las zonas altamente urbanizadas se han vuelto cada vez más inaccesibles para el ciudadano común. El crecimiento de la población distancia al gobierno de los gobernados. El término democracia local difícilmente se aplica a los gobiernos municipales de

---

3 Para una justificación de la democracia local ver principalmente: Tocqueville 1986 y Dahl 1990.

4 Los reglamentos son también normas jurídicas, pero están subordinadas a las leyes. Para una discusión de la diferencia entre reglamento y ley, véase Fraga 1985: 104-106.

las grandes ciudades, donde un número pequeño de personas son representantes inmediatos de millones de habitantes. En estas circunstancias, las autoridades municipales enfrentan grandes obstáculos para hacer que los ciudadanos participen efectivamente en las decisiones que les afectan.

Las asociaciones de colonos y de vecinos son en parte una reacción ante la creciente distancia entre gobernantes y gobernados en las grandes ciudades. Dado que las autoridades locales tienden a volverse inaccesibles para la solución de problemas cotidianos (recolección de basura, cruce de peatones, vigilancia, alumbrado público, etc.), los ciudadanos intentan organizarse y crean instancias previas al municipio para dar solución a sus demandas. Las asociaciones de vecinos son un intento de poner el acento en lo local, en los municipios de las grandes zonas urbanas. (Kirby 1984). Consisten en grupos organizados sobre bases geográficas con el objeto de mejorar su entorno habitacional. Tienen un carácter intraurbano, de pequeña escala, especialmente concentrados y localizados. Los residentes de las comunidades vecinales comparten diversos intereses como el de recibir la misma calidad de servicios municipales, usar las mismas facilidades públicas y ser afectados de una manera similar por las acciones de las autoridades locales.

Las organizaciones de vecinos y colonos tienen un carácter reactivo. El cambio físico en las zonas urbanas es constante. Ello agudiza la conciencia del ambiente y genera un sentimiento de inquietud en sus habitantes. El surgimiento de organizaciones de residentes está estrechamente relacionado con la amenaza percibida de cambios en el entorno físico que puedan afectar su nivel de bienestar. Estos grupos buscan generalmente minimizar los efectos negativos de las constantes transformaciones del entorno urbano, provocadas, a veces, por las mismas políticas del gobierno. Tradicionalmente, las relaciones entre los gobiernos locales y las organizaciones de vecinos y colonos han estado dominadas por la protesta política y la confrontación sobre materias como uso del suelo, localización de caminos y calidad de los servicios. En muchos casos, estos grupos han ejercido un poder de veto y han tenido cierto éxito para detener acciones de los gobiernos locales.

Las propuestas de renovación urbana ven en estas asociaciones reactivas la posibilidad de recuperar el ideal de democracia local en las grandes ciudades. (Gibson y Longstaff 1982). En ellas la

descentralización intraurbana aparece como la posibilidad de reorientar la relación entre gobiernos locales y asociaciones de residentes hacia formas más positivas. La idea de la renovación urbana se basa en el incremento de la participación ciudadana para, por un lado, mejorar la calidad de los servicios y, por otro, evitar que las asociaciones que están surgiendo se conviertan en movimientos agresivos y marginales. La cooperación entre residentes y gobiernos locales en administración de los servicios aparece como un punto clave en la propuesta. Sin embargo, la forma en que las asociaciones, en gran medida espontáneas, pueden institucionalizarse y asumir responsabilidades públicas está aún por definirse.

## **V. Consideraciones finales**

La descentralización ha sido la respuesta de los Estados contemporáneos a la crisis de las autoridades locales, incapaces de dar respuesta a las demandas básicas que se generan en su ámbito territorial. Mediante la transferencia de recursos y funciones a los gobiernos locales se consigue aproximar la toma de decisiones a los ciudadanos que resultan afectados. De esta manera, disminuyen las grandes disfunciones producidas por la gestión centralizada de programas públicos que tienen un gran impacto en las localidades.

En México, la reforma municipal que se llevó a cabo a principios de la década de los ochenta ha sido el primer intento sistemático de parte del gobierno central para potenciar la capacidad de gestión de las autoridades locales. El impacto de estos cambios ha sido limitado. Los municipios siguen careciendo de los medios para proveer los servicios y la infraestructura básica de las comunidades.

La descentralización no significa que el gobierno federal quede al margen de la solución de los problemas locales. Hay una necesaria relación de interdependencia entre los distintos niveles de gobierno. La descentralización no conduce a la autonomía de las autoridades locales, sino a una mejoría en las relaciones intergubernamentales. Es muy importante que estas relaciones se institucionalicen, se vuelvan públicas y transparentes, para evitar que sean los vínculos personales y el sistema de patronazgo los factores determinantes en la distribución regional de recursos.

descentralización intraurbana aparece como la posibilidad de reorientar la relación entre gobiernos locales y asociaciones de residentes hacia formas más positivas. La idea de la renovación urbana se basa en el incremento de la participación ciudadana para, por un lado, mejorar la calidad de los servicios y, por otro, evitar que las asociaciones que están surgiendo se conviertan en movimientos agresivos y marginales. La cooperación entre residentes y gobiernos locales en administración de los servicios aparece como un punto clave en la propuesta. Sin embargo, la forma en que las asociaciones, en gran medida espontáneas, pueden institucionalizarse y asumir responsabilidades públicas está aún por definirse.

## **V. Consideraciones finales**

La descentralización ha sido la respuesta de los Estados contemporáneos a la crisis de las autoridades locales, incapaces de dar respuesta a las demandas básicas que se generan en su ámbito territorial. Mediante la transferencia de recursos y funciones a los gobiernos locales se consigue aproximar la toma de decisiones a los ciudadanos que resultan afectados. De esta manera, disminuyen las grandes disfunciones producidas por la gestión centralizada de programas públicos que tienen un gran impacto en las localidades.

En México, la reforma municipal que se llevó a cabo a principios de la década de los ochenta ha sido el primer intento sistemático de parte del gobierno central para potenciar la capacidad de gestión de las autoridades locales. El impacto de estos cambios ha sido limitado. Los municipios siguen careciendo de los medios para proveer los servicios y la infraestructura básica de las comunidades.

La descentralización no significa que el gobierno federal quede al margen de la solución de los problemas locales. Hay una necesaria relación de interdependencia entre los distintos niveles de gobierno. La descentralización no conduce a la autonomía de las autoridades locales, sino a una mejoría en las relaciones intergubernamentales. Es muy importante que estas relaciones se institucionalicen, se vuelvan públicas y transparentes, para evitar que sean los vínculos personales y el sistema de patronazgo los factores determinantes en la distribución regional de recursos.

La coordinación del gobierno federal en la recolección de impuestos y el ejercicio del gasto es necesaria para una distribución equitativa de recursos entre regiones y localidades. En aquellos países en los que se han llevado a cabo políticas comprensivas de descentralización, el centro ha permanecido como el principal responsable de los ingresos y el gasto, y las localidades, de la administración de los programas. En México, a pesar de que el gobierno federal no sólo es el principal encargado de los impuestos y del gasto, sino también de la gestión de los programas más importantes, existen grandes desigualdades e injusticias en la distribución regional de los recursos públicos. Las diferencias entre municipios y estados en lo que se refiere al gasto per cápita en salud, educación, vivienda, seguridad pública, etcétera, llegan a ser abismales. En este sentido, la descentralización no solamente es una exigencia técnica, sino que constituye también un reclamo para que el gobierno federal cumpla con su responsabilidad de garantizar la provisión de servicios públicos y la protección de derechos a los ciudadanos, independientemente de la región del país donde decidan residir o se sientan culturalmente identificados.

Las políticas de descentralización encuentran usualmente un obstáculo en el tamaño y estructura de los gobiernos locales. Puesto que los gobiernos son también unidades de producción, en cuya relación con los mercados la escala desempeña un papel importante. Incrementar la capacidad de gestión de los gobiernos locales exige que las organizaciones que realizan los programas públicos se aproximen a un tamaño óptimo en términos demográficos y territoriales, que les permitan aprovechar las economías derivadas de la escala. En muchos casos sólo mediante la consolidación de municipios es posible que las localidades se conviertan en los administradores directos de complejas funciones de gobierno.

Los límites territoriales de los municipios han permanecido fijos a pesar de los grandes cambios sociodemográficos que México ha experimentado. Sobre todo en las zonas urbanas, esta división territorial es en muchos casos obsoleta. Los límites municipales separan lo que la economía, la cultura y la ecología unifican en las grandes ciudades. Más importante aún, estos límites se han convertido en un obstáculo para la solución de problemas que la zona urbana como un todo comparte. La actual distribución territorial de autoridad en las grandes ciudades limita la capacidad para coordinar efectivamente las

actividades de los municipios que la integran y, sobre todo, no permite definir quién es políticamente responsable ante la población local de solucionar los problemas que sobrepasan los límites territoriales de los municipios.

El futuro de México es un futuro urbano. El crecimiento de las ciudades plantea importantes retos de gobierno. A parte de los problemas de eficiencia y responsabilidad política, existen aquellos de representatividad y participación. Mientras que los primeros sugieren la consolidación de gobiernos locales, mediante la creación de unidades superiores que los coordinen, los segundos apuntan hacia una mayor descentralización al interior de los municipios. Es importante buscar mecanismos que acerquen a gobernantes y gobernados en los municipios de las zonas urbanas y que creen un sentido de inclusión entre sus habitantes. Superar estas dificultades es una tarea compleja y exige creatividad en el diseño de instituciones de gobierno.

## Bibliografía

- Dahl, Robert A.  
1990 *After the revolution? Authority in a Good Society*. Yale University Press, New Haven.
- De la Peña, Sergio.  
1986 *Poder local, poder regional; perspectivas socioantropológicas*. En *Poder local, poder regional*. Colegio de México.
- Dogan Mattei & Kasarda John.  
1987 *The Metropolis Era*. Megacities. Sage, Newbury Park, Cal.
- Fraga, Gabino.  
1985 *Derecho administrativo*. Porrúa, México.
- Gibson, Michael S. & Longstaff, Michael J.  
1982 *An Introduction to Urban Renewal*. Hutchinson, London.
- Hahn, Harlan y Levine, Charles.  
1984 *Readings in Urban Politics. Past, Present and Future*. Longman, New York.
- Kirby, Andrew et al.  
1984 "Neighborhood Participation, Political Demand-Making and Local Outputs in British and North-American Cities". y "Political Decision-Making and the Distribution of Public Benefits: A Political Science Perspective". En *Public Service Provision and Urban Development*. Croom-Helm, London.
- Martínez Cabañas, G.  
1984 *Administración estatal y municipal en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Revista Mexicana de Sociología*.
- Martínez, Carlos y Zicardi, Alicia.  
1986 48 (4) "El municipio entre la sociedad y el Estado".
- Borja, Jordi.  
1987 48 (4) "Transformaciones territoriales en instituciones en Europa".
- Rose, Richard.  
1984 *Understanding Big Government: The Programme Approach*. Sage, Beverly Hills.
- Sharpe, Lawrence.  
1981 *Is There a Fiscal Crisis in Western European Local Government? A First Appaisal*. Sage, London.  
1982 *Introduction — Decentralizing Trends in Western Europe*. Sage, London.  
1984 *Does Politics Matter? The Determination of Public Policy*.
- Tocqueville, Alexis de.  
1986 *Democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, México.

Varios.

1982 *Urban Revitalization*. Rosenthal and B. Donald (comps.). Sage, London.

Rhodes, R. A. W. y Rose, Richard..

1985 "Intergovernmental Relations in the United Kingdom". y "From Government at the Centre to Nationwide Government". En *Centre-Periphery Relations in Western Europe*.

Meny Yves & Wright Vincent, London.

---

## La experiencia reformista mexicana

---

*María del Carmen Pardo*

Los procesos de reformas al aparato administrativo público formaron parte de la agenda de los gobiernos a lo largo de la década de los sesenta y setenta, tanto en países con alto nivel de desarrollo económico, como en los países en vías de desarrollo. En la incorporación de estos programas se persiguieron diversos objetivos, de magnitudes diferentes. Sin embargo, se puede decir que en general, "bajo la denominación de movimientos de reforma administrativa, virtualmente todos los países intentaron obtener mejoras significativas en la productividad estatal". (Kliksberg 1984: 7).

En este capítulo se contrasta la experiencia mexicana en reforma administrativa con lo que la teoría sugiere, tanto en lo que respecta a los objetivos planteados como a las tensiones que se generan al introducirse este tipo de programas, entre el ámbito de decisión política y el administrativo.

Se hace un breve análisis sobre las limitaciones que estos programas presentan, tema en el que la experiencia reformista mexicana no es de ninguna manera excepción. Muchos de los elementos que se incluyen en esta parte se presentan en el ejemplo mexicano. Las limitaciones que en estos programas se han encontrado, se podría incluso decir: que se convirtieron en razones de su fracaso.

También se analiza de qué manera los programas de reforma empezaron a formar parte de la agenda de los gobiernos en México. A partir de los años sesenta, se introducen en pequeña escala elementos que se identifican con este propósito. Unidades asesoras en materia de reforma, la elaboración de un diagnóstico, que se reconoce teóricamente como punto de partida para la obtención de resultados positivos, y esfuerzos en la integración de unidades diferenciadas —paraestatales— en el conjunto de la actividad pública.

En los setenta la incorporación de propuestas de reforma adquiere formas más acabadas. Se modifica la normatividad que rige el conjunto de la administración pública y se crean nuevas unidades con una lógica administrativa más cercana a la empresarial, lo que genera una doble estructura que no resultó fácil coordinar e integrar a los objetivos del proyecto político. Se intentó incluso, ordenar la gestión por sectores de actividad económica y se replanteó la relación entre el ámbito federal de gobierno y el estatal y municipal.

El énfasis puesto en estos programas adquiere su más alto nivel cuando el Ejecutivo les reconoció su importancia. Sin embargo, esto provocó que la propia investidura presidencial les restara la flexibilidad necesaria. Se sintieron programas impuestos y, peor aún, ligados tanto al término del gobierno como al prestigio de quien los había impulsado. Al otorgárseles todo el apoyo político se plantearon como reformas integrales. Esta característica no ayudó a obtener resultados tangibles, lo que ocasionó que se presentara cansancio, indiferencia y al producirse el cambio de gobierno, hasta rechazo.

## **I. Referencias conceptuales**

Las reformas al aparato estatal parecieron necesarias cuando se ampliaron las tareas gubernamentales y con ello se extendió la infraestructura administrativa. Los gobiernos se vieron en la necesidad de adaptar sus maquinarias administrativas a nuevas condiciones, demandas y oportunidades. De donde la transformación gubernamental se convirtió en un tema de trascendencia política y de creciente interés teórico.

También se analiza de qué manera los programas de reforma empezaron a formar parte de la agenda de los gobiernos en México. A partir de los años sesenta, se introducen en pequeña escala elementos que se identifican con este propósito. Unidades asesoras en materia de reforma, la elaboración de un diagnóstico, que se reconoce teóricamente como punto de partida para la obtención de resultados positivos, y esfuerzos en la integración de unidades diferenciadas —paraestatales— en el conjunto de la actividad pública.

En los setenta la incorporación de propuestas de reforma adquiere formas más acabadas. Se modifica la normatividad que rige el conjunto de la administración pública y se crean nuevas unidades con una lógica administrativa más cercana a la empresarial, lo que genera una doble estructura que no resultó fácil coordinar e integrar a los objetivos del proyecto político. Se intentó incluso, ordenar la gestión por sectores de actividad económica y se replanteó la relación entre el ámbito federal de gobierno y el estatal y municipal.

El énfasis puesto en estos programas adquiere su más alto nivel cuando el Ejecutivo les reconoció su importancia. Sin embargo, esto provocó que la propia investidura presidencial les restara la flexibilidad necesaria. Se sintieron programas impuestos y, peor aún, ligados tanto al término del gobierno como al prestigio de quien los había impulsado. Al otorgárseles todo el apoyo político se plantearon como reformas integrales. Esta característica no ayudó a obtener resultados tangibles, lo que ocasionó que se presentara cansancio, indiferencia y al producirse el cambio de gobierno, hasta rechazo.

## **I. Referencias conceptuales**

Las reformas al aparato estatal parecieron necesarias cuando se ampliaron las tareas gubernamentales y con ello se extendió la infraestructura administrativa. Los gobiernos se vieron en la necesidad de adaptar sus maquinarias administrativas a nuevas condiciones, demandas y oportunidades. De donde la transformación gubernamental se convirtió en un tema de trascendencia política y de creciente interés teórico.

"La expansión de tareas gubernamentales en número y perspectiva, y la amplitud de su calidad, han originado un crecimiento considerable de los aparatos gubernamentales."<sup>1</sup>

La ampliación de atribuciones situó a los gobiernos frente a escenarios novedosos: aparición de unidades semi-independientes como las empresas públicas y los organismos descentralizados; la necesidad de que la acción local tendiera a organizarse a escala regional y nacional, lo que exigía una revisión importante de las estructuras existentes y de la interrelación a nivel de toma de decisiones, y la revisión de aspectos relativos al papel que desempeñaba la burocracia y el servidor público en su vinculación con la estructura de poder y en sus intercambios con la sociedad.

Las reformas a los aparatos administrativos se plantearon desde dos perspectivas: la integral, esto es, la revisión de la organización, los procedimientos y los intercambios internos y externos; y la parcial, cuyas reformas se daban en la estructura o en los sistemas operativos.

Bajo cualquiera de las dos perspectivas, los cambios se entendieron como reformas formales, cuando en realidad se trataban de verdaderos procesos sociales que influían tanto en la dimensión política del espacio del poder, como en la dimensión propiamente burocrática. Se requería impulsar un desarrollo administrativo sostenido, es decir, "modificaciones en juegos de intereses, actitudes, motivaciones y correlaciones de poder". (ibid.: 29).

Por ello, la división entre estas dos perspectivas no se presenta ni siquiera para efectos explicativos de manera nítida.

El aspecto formal de los programas de reforma administrativa se puede clasificar de la siguiente manera: *a)* reformas estructurales, que enfatizan cambios en los aparatos administrativos públicos; *b)* reformas en los sistemas de apoyo, que inciden en tratar de racionalizar los insumos de la administración: personal, servicios administrativos, recursos materiales. etc.; *c)* reformas a los procesos y *d)* reformas con criterio economicista, que buscan fundamentalmente reducir el gasto

---

1 Esta idea está desarrollada en los trabajos de Alejandro Carrillo Castro y Alan-R Brewer Carías sobre los programas de reforma administrativa en México y Venezuela. Leemans 1977: 201-267.

público. Esta caracterización simple de los procesos giró en torno a la idea de que la reforma se cumplía por la simple emisión de una ley o decreto, o por haberse instituido algún sistema de operación administrativa más o menos novedoso.

Esto propició que se modernizase aunque sólo fuera la fachada, para lo que se introdujeron instituciones o instrumentos propios de países con mayor desarrollo, o de la administración privada (ver capítulo uno, apartado dedicado a la gestión pública). La reforma administrativa impulsada particularmente en los países de América Latina en las pasadas décadas, "se dejó orientar con frecuencia sin mayores profundizaciones, por los mitos circulantes respecto a la necesidad de replicar las categorías y modelos aplicados en la gestión privada. Con esa óptica, se incorporaron mecánicamente objetivos, tecnologías y hasta líneas educacionales que pudiendo tener plena vigencia para el sector privado, no incluyeron los objetivos y las características del sector público. Al mismo tiempo, se dio limitado énfasis a la utilización de conocimientos disponibles respecto al aparato público, y a la búsqueda de respuestas a sus principales problemas de gestión, por la vía de la investigación científica, de su realidad y tendencia al desarrollo". (Kliksberg 1984: 36).

Se presumió sin bases teóricas, ni mucho menos empíricas, que se lograría la racionalidad global de la administración y automáticamente la eficiencia se generaría en todo el aparato estatal, con lo que se daba por sentado que quedaban superados problemas estructurales de fondo.

La óptica formal derivó en que los planificadores de la reforma estuvieran convencidos de que se trataba de un esfuerzo técnico —al margen de la política—, y que los gobernantes impulsaron a partir de la sabia opinión de sus asesores. Se pensaba, además, que los cambios en los organigramas y fluxogramas y el mejoramiento de algunos servicios de apoyo, garantizaban el logro de objetivos de envergadura profunda, como el desarrollo económico y la distribución de sus beneficios. (Ibid: 62).

El haber introducido programas, sin reflexionar sobre el momento político y las consecuencias que éstos pudieran tener en el orden social, provocó tensiones entre la esfera de poder político y la de decisión burocrática administrativa.

Efectivamente, las estructuras y procesos de la maquinaria gubernamental operan en función de normas, leyes y en redes complejas y detalladas de reglamentaciones. Si los cambios en la organización obligan a que estos aspectos se revisen, se generarán tensiones, sobre todo cuando son los parlamentos u órganos políticos similares los que tienen intervención directa en las disposiciones constitucionales y normativas.

"Es tan formidable el conjunto de fuerzas que conducen a las organizaciones por sus senderos habituales que es sorprendente que puedan presentarse o administrarse cambios con éxito. Las innovaciones y la desviación de lo tradicional parecería que tiene pocas probabilidades de prevalecer en razón de los obstáculos que se erigen contra ellas". (Kaufman 1971: 40).

Se presenta tensión tanto en la relación entre las estructuras de organización y los procesos, como con el medio exterior con el que se vinculan estas estructuras. La expansión de las tareas, tanto en número como en perspectiva, y la amplitud en su calidad, originaron un crecimiento considerable del aparato gubernamental. Van Dijk afirma, y con razón, que en un sentido la maquinaria gubernamental ha demostrado habilidad y disposición para adaptarse a nuevas situaciones; esto es, se han creado nuevas unidades o se expandieron las existentes, aumentando la capacidad del gobierno para satisfacer las demandas y controlar las protestas. Sin embargo, ha recibido poca atención la propuesta fundamental de mejores estructuras y procesos, así como el apoyo óptimo de nuevas tareas en una perspectiva de conjunto. Esta falta de atención condujo a duplicaciones e inconsistencias dentro de la maquinaria gubernamental. (Leemans 1977: 26).

También se generan tensiones debido a que objetivos y planes de desarrollo en los niveles intermedios de la organización burocrática entran en conflicto con directrices emanadas de los niveles directivos. En sistemas parlamentarios (y probablemente en otros), esto puede debilitar las bases del sistema político-administrativo.

Se presentan tensiones a partir de la creciente tendencia hacia la especialización de tareas. Las unidades que componen la estructura administrativa pública se han visto sometidas a una cada vez más clara diferenciación (las que componen los sectores paraestatales: empresas públicas, organismos descentralizados, etc.), en la que su función exige

cierto grado de independencia del conjunto de organismos, y tiende a ser intensificada si mantienen vinculaciones importantes con sistemas de clientela o grupos de presión. Esto provoca problemas de ajuste con las unidades que funcionan de manera más tradicional, por ejemplo, las unidades centrales en relación a paraestatales, las federales en relación a estatales, etc., que persiguen distintos objetivos y tienen concepciones políticas diferentes, a menudo conflictivas. Un elemento problemático adicional respecto a estos intercambios, es el que se refiere a la distribución de recursos.

La necesidad de una estrategia, tanto en la planeación de acciones como en la ejecución de la reorganización administrativa, es un elemento destacado en el análisis hecho sobre estos temas. Las reformas improvisadas e incoherentes pueden eventualmente resolver necesidades urgentes e inmediatas y aun resultar indispensables en situaciones de emergencia. Sin embargo, representan respuestas inadecuadas a las debilidades del sistema político y desatienden los problemas de ineficiencia crónica de la maquinaria gubernamental.

El éxito de los programas de reforma estaría entonces, vinculado directamente con el hecho de que su diseño tiene que hacerse sólo en función de la circunstancia específica que se desea modificar: país, tiempo, gobierno, etc. Las necesidades de cada lugar, la disponibilidad de recursos, las tradiciones históricas y la cultura política local, ilustran la dificultad en el diseño de una estrategia de reforma óptima y de dimensión universal.

## **II. La experiencia reformista mexicana**

En México, las reformas al aparato administrativo empezaron a incorporarse a los programas de gobierno a partir de la década de los sesenta. Los primeros esfuerzos cristalizan en decisiones que debieron darle mayor racionalidad a la gestión gubernamental. Se intentaron repetidos ejercicios de planeación y esfuerzos de coordinación. Era necesario fortalecer la estructura de la administración pública, para que se pudieran elaborar planes y programas, a partir de las metas requeridas para la inversión y el gasto.

Con la aparición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 23 de diciembre de 1958, se creó la Secretaría de la Presidencia con

cierto grado de independencia del conjunto de organismos, y tiende a ser intensificada si mantienen vinculaciones importantes con sistemas de clientela o grupos de presión. Esto provoca problemas de ajuste con las unidades que funcionan de manera más tradicional, por ejemplo, las unidades centrales en relación a paraestatales, las federales en relación a estatales, etc., que persiguen distintos objetivos y tienen concepciones políticas diferentes, a menudo conflictivas. Un elemento problemático adicional respecto a estos intercambios, es el que se refiere a la distribución de recursos.

La necesidad de una estrategia, tanto en la planeación de acciones como en la ejecución de la reorganización administrativa, es un elemento destacado en el análisis hecho sobre estos temas. Las reformas improvisadas e incoherentes pueden eventualmente resolver necesidades urgentes e inmediatas y aun resultar indispensables en situaciones de emergencia. Sin embargo, representan respuestas inadecuadas a las debilidades del sistema político y desatienden los problemas de ineficiencia crónica de la maquinaria gubernamental.

El éxito de los programas de reforma estaría entonces, vinculado directamente con el hecho de que su diseño tiene que hacerse sólo en función de la circunstancia específica que se desea modificar: país, tiempo, gobierno, etc. Las necesidades de cada lugar, la disponibilidad de recursos, las tradiciones históricas y la cultura política local, ilustran la dificultad en el diseño de una estrategia de reforma óptima y de dimensión universal.

## **II. La experiencia reformista mexicana**

En México, las reformas al aparato administrativo empezaron a incorporarse a los programas de gobierno a partir de la década de los sesenta. Los primeros esfuerzos cristalizan en decisiones que debieron darle mayor racionalidad a la gestión gubernamental. Se intentaron repetidos ejercicios de planeación y esfuerzos de coordinación. Era necesario fortalecer la estructura de la administración pública, para que se pudieran elaborar planes y programas, a partir de las metas requeridas para la inversión y el gasto.

Con la aparición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 23 de diciembre de 1958, se creó la Secretaría de la Presidencia con

responsabilidades de planeación, coordinación y evaluación. Se le encargó reunir información para elaborar un plan general de inversiones y gasto público del poder ejecutivo. Coordinó programas de inversión pública, incluida la que correspondía a organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que empezaron a aparecer de manera indiscriminada, como consecuencia lógica de la creciente participación del Estado en la economía.

En esos años se planteaba la urgencia de seguir favoreciendo el crecimiento y atender, aunque fuera de manera parcial, las carencias de sectores y clases menos favorecidas de la sociedad mexicana. Esta decisión implicaba la necesidad de ampliar el gasto público. Se pensó entonces que, creando dependencias y fortaleciendo la administración pública, se conseguiría dinamizar la inversión, incluso privada. Es ahí de donde surgió el imperativo de planear la actividad de todas las entidades públicas para que hubiera armonía entre ellas y para hacerla compatible con la del sector privado.

La incorporación de la Secretaría de la Presidencia a la estructura administrativa pública encargada de preparar el plan de desarrollo económico y social, provocó conflictos con otras secretarías, porque sintieron no sólo sus intereses y poder amenazados, sino que opinaban, y con razón, que estaban mejor calificadas para cumplir con esas funciones. (Shafer 1966: 10-11). Por ello, y aunque resulte paradójico, el gobierno dio su apoyo a las instituciones más antiguas. La nueva secretaría no logró desarrollar todas sus atribuciones porque gran parte de la planeación quedó en las instituciones que tradicionalmente habían intervenido en esta área: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y Nacional Financiera.

La incorporación de la Secretaría del Patrimonio Nacional, también consignada en la misma ley, se justificó porque era la encargada de controlar el creciente sector paraestatal. Esta dependencia se estableció sobre las bases de la desaparecida Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Sin embargo, esta secretaría tuvo también dificultades para cumplir cabalmente con sus atribuciones, dado el traslape de funciones con antiguas estructuras, sobre todo las responsables de la elaboración del presupuesto (Secretaría de Hacienda) y las de establecer planes y programas (Secretaría de la Presidencia). Se creó entonces un órgano adicional: una junta de gobierno, encargada del sector paraestatal y de aplicar la ley que lo

regulaba (esta ley había sido promulgada en 1947), pero no intervenía de manera exclusiva, sino complementaria de las instituciones mencionadas.

En 1961 se reformó la Ley de Ingresos de la Federación para reglamentar las obligaciones contraídas por organismos y empresas públicas, que debían quedar inscritas en un registro que se abrió con ese fin. En marzo de 1962 se creó una Comisión Intersecretarial cuya base jurídica fueron los acuerdos emitidos en junio de 1959 y agosto de 1961, además de disposiciones sobre egresos y uso de créditos. Esta Comisión, pensada como estructura que impulsaría los propósitos de reforma a la estructura administrativa, sirvió para precisar las facultades de la Secretaría de la Presidencia e intentar una mejor coordinación con Hacienda y Patrimonio Nacional. Esta Comisión se reestructuró para intervenir directamente en el renglón de inversiones; parte de su éxito se atribuye a que jerárquicamente dependió del Presidente. Las soluciones ágiles de esta Comisión rompieron la estructura institucional y se constituyó en un elemento importante de cambio.

En diciembre de 1964 al iniciarse el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, se reconoció la necesidad de adecuar el aparato administrativo para hacerlo compatible con las metas de desarrollo económico y social. Esta adaptación —se dijo— no sería un proyecto que pudiera llevarse a cabo en días o meses. Se propuso, primero, hacer un diagnóstico para conocer cuáles eran los problemas que la administración pública enfrentaba. Se decidió, entonces, hacer un examen riguroso de la administración, para incluir la utilización de recursos de manera eficiente a través de planeación de acciones y de una jerarquización rigurosa del gasto público. Con estas técnicas administrativas la pretensión fue coordinar las numerosas dependencias, entidades y organismos públicos.

En 1965 se creó la Comisión de Administración Pública (CAP) dentro de la Secretaría de la Presidencia. Para que la Comisión tuviera información y datos que le permitieran hacer su trabajo, se expidió ese mismo año un acuerdo para que las dependencias públicas enviaran a la Secretaría de la Presidencia sus objetivos, los medios y recursos con los que contaban para alcanzarlos y las necesidades que se satisfacerían con dichos objetivos. Se intentaba dar coherencia a las acciones públicas integradas al documento que se conoció como Programa de Acción del Sector Público 1966-1970, que sirvió de base

para establecer el programa de reforma administrativa. Con los datos de ese programa, la CAP empezó sus trabajos en las áreas administrativas importantes.

El trabajo de la CAP es un ejercicio evaluativo del funcionamiento del aparato administrativo. Su valor estriba en que presenta los problemas más graves que aquejan a la administración y hace énfasis en la escasez de recursos técnicos y de personal que se requieren para hacer cambios drásticos e inmediatos. El diagnóstico reflejó desde entonces la preocupación por el enorme cuerpo de disposiciones jurídicas, que por falta de revisiones periódicas, entorpecía el quehacer gubernamental. A ese respecto, la Comisión recomendó crear unidades de organización y métodos en cada dependencia, para analizar las funciones, ordenar las normas que las regulaban y proponer las modificaciones necesarias para que el trabajo administrativo se llevara a cabo con criterios más racionales.

Un aspecto fundamental de la evaluación que hizo la CAP, fue en la distribución de funciones; analizó primero el aspecto formal contenido en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y confrontó después, la realidad con lo dispuesto en la norma. Encontró duplicaciones, falta de coordinación y deficiencias en los sistemas de comunicación.

Otro problema importante que detectó la Comisión fue la enorme dispersión en construcción, reconstrucción y conservación de obras —renglón delicado que se asocia fácilmente con abusos y corrupción—y aconsejó que se diera prioridad en su atención. Se expidió entonces la Ley de Inspecciones y Obras Públicas y se reformó la del Control del Sector Paraestatal, para que los organismos que lo integraban mejoraran su rendimiento.

La Comisión concluyó su evaluación señalando que la administración ya no respondía a las necesidades que exigía el desarrollo del país.

En enero de 1966 se publicó una nueva Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que dejaba sin vigencia la de 1947. En este ordenamiento se precisaban cuales eran las instituciones que formaban parte del sector paraestatal, que debían someterse al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, conforme a los dictados de la Secretaría de la Presidencia en materia de inversiones y a los de Hacienda y Crédito

Público, en lo relativo a las normas para el ejercicio de sus presupuestos. Quedaba, de esta manera, formalizada la triple participación en materia de supervisión del sector paraestatal. Esta fórmula se conoció como "triángulo de la eficiencia"; sin embargo, su evolución permitirá concluir, que de eficiente tuvo poco, pues la tendencia fue reunificar en una sola dependencia esas atribuciones, como se explicará más adelante.

A pesar de que se insistió en el hecho de que los organismos descentralizados y empresas públicas programaran sus actividades y coordinaran sus funciones, para que la vigilancia y el control sirviera tanto a los propósitos de evaluar su trabajo como dependencias administrativas, pero sobre todo, como agentes en la promoción del desarrollo, no fue fácil tener que satisfacer en paralelo requerimientos de tres secretarías de Estado. Esta situación obligó a seguir insistiendo en la necesidad de la planeación.

La Comisión Intersecretarial, incluida para dar fluidez a la tarea de planeación entrampada en el triángulo, preparó el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970. En este documento se incluyeron pautas para normar la acción pública y orientar la privada. Se tomó la decisión de que la "programación del sector público fuese hecha por entidades que tienen responsabilidad en su ejecución, y de que la Comisión Intersecretarial interviniese con carácter de organismo técnico de programación y coordinación, sin pretender sustituir en sus funciones a las dependencias del Ejecutivo, respetando sus iniciativas y la esfera de competencia y responsabilidad de cada entidad del sector público". (Secretaría de Programación y Presupuesto 1985, tomo 5: 236). Esta aclaración no resolvió las tensiones derivadas del hecho de que una unidad administrativa distinta a la Secretaría encargada de la tarea de planeación, fue la que de hecho elaboró el programa de acción gubernamental.

Para poder ejecutar ese programa, era necesario llevar a cabo "reformas correlativas a la organización y funcionamiento de la administración pública." (ibid.: 238). No bastaba la existencia de un programa de desarrollo. La experiencia indicaba que "la administración pública debía evolucionar en sí misma, modernizarse, para estar en condiciones de servir mejor al país y perfeccionar sus instrumentos de ejecución y control que le permitieran hacer frente con flexibilidad a las demandas del programa de desarrollo económico y social. Resultaba tan importante establecer objetivos y metas, señalar recursos, como

organizar la administración pública para alcanzarlos". (ibid.: 428). Esta preocupación evidencia una de las graves fallas que la óptica formal con la que se plantearon las reformas administrativas no pudo salvar: "los planes de desarrollo no contemplan en su gran mayoría los requerimientos de capacidad administrativa que suponen. Es notoria la ausencia de un capítulo similar, y tampoco es posible hallar fuera del plan políticas orgánicas de administración vinculadas al mismo". (Kliksberg 1989: 49).

De manera explícita, la administración apareció como el medio principal para aplicar la política económica y social. Se propuso llevar a cabo la reforma administrativa en dos grandes campos: el primero, de carácter general (tal como quedó explicado en la parte conceptual), se refiere a estructuras, procedimientos y coordinación de todas las entidades públicas. El segundo, más específico, considera el ámbito interno de cada entidad, para elevar su eficiencia y productividad e intensificar la capacitación de su personal.

También se reconoció que 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 lineamientos y directrices que apruebe el ejecutivo". (Secretaría de Programación y Presupuesto 1985, tomo 5: 430). Esta condición, como quedó explicado en la primera parte, tiene sus obvias ventajas, pero también puede producir efectos contraproducentes al sentirse una decisión impuesta y ligada más a la persona que a un proyecto institucional.

En el propósito reformador, contar con un diagnóstico fue un primer paso importante. Se trabajó en equipo, tomando opinión de los funcionarios involucrados en los problemas administrativos, lo que también fue útil. Se trató incluso de establecer alguna vinculación entre la planeación de la tarea gubernamental y el recurso del aparato administrativo para cumplirla.

A partir de 1970, en el programa político de Luis Echeverría, la reforma a la administración se incorporó como un elemento importante en los planes de gobierno. Puesto que el Estado participaba en la mayoría de los sectores económicos, fue necesario redoblar esfuerzos para adecuar el aparato administrativo. Para sustituir la Comisión de Administración Pública, se creó en 1971 la Dirección de Estudios

Administrativos en la Secretaría de la Presidencia, que se encargó de coordinar los trabajos de reforma administrativa. En enero de ese mismo año, por acuerdo presidencial, se crearon las Comisiones Internas de Administración, para que sirvieran de unidades rectoras de los programas de reforma. (Diario Oficial 1971).

Estas comisiones se apoyaron en las Unidades de Organización y Métodos, y posteriormente en las de programación, a fin de 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 propiciarán su eficiencia". (Secretaría de la Presidencia 1970: 399).

La Dirección de Estudios Administrativos elaboró el documento: Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971-1976, en el que se integraron once subprogramas con reformas para las áreas administrativas más importantes.

Se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para reglamentar la organización interna y la Secretaría de Hacienda hizo obligatoria la técnica de presupuesto por programa, que "entrañaba la relación costo-beneficio al asociar los recursos públicos con la obligación de exhibir resultados concretos de acuerdo con lo programado". (Flores Caballero 1981: 286).

El gobierno de Luis Echeverría prometió reanimar la actividad económica y orientarla hacia el apoyo de los grupos desprotegidos de la sociedad. Para ello, lamentablemente, no encontró mejor solución que ampliar el número de empresas paraestatales, además de comisiones, fondos y fideicomisos. A pesar de que las nuevas organizaciones incidían en los aspectos sociales del desarrollo, su inclusión se debió, sobre todo, a que las distintas figuras jurídicas que adoptaron esas unidades favorecían el que se evitaran los controles de aquellas que pertenecían al ámbito central y, por supuesto, al presupuesto federal, lo que les permitía mayor libertad en el uso de sus recursos.

A pesar de la importancia —que por esas ampliaciones— adquirió el sector paraestatal, siguió normándolo una ley que en lo sustantivo era igual a la de 1966. Sólo se le hicieron algunas reformas en 1970, que consistieron en precisar cuáles entidades estarían sujetas a su control.

Se encomendó a la Secretaría de Patrimonio Nacional definir las políticas del sector y coordinarlo, lo que nunca pudo lograr ya que "era materialmente imposible que una sola secretaría organizara coherentemente a más de mil doscientas entidades, algunas de ellas con dimensiones incluso mayores que la propia agencia coordinadora".(Fernández Santillán 1981: 32).

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

La Secretaría de la Presidencia elaboró los lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980. En el documento se decía que el apoyo popular era un elemento fundamental para el éxito de todo plan, incluso por encima de los recursos técnicos y financieros. Por primera vez aparecía explícitamente la idea de que recursos modernizadores como la planeación, servían para fortalecer consensos en torno a decisiones gubernamentales. Empezó a entenderse y aceptarse que una administración renovada podía favorecer la comunicación entre gobernante y gobernados, al lograrse mayor apoyo de la sociedad a un gobierno cuyas decisiones, ágiles y eficaces, estarían tomadas en función del conjunto. Sin embargo, al término del sexenio se dio por concluida la aplicación de dicho programa, sin que se hubieran podido extraer mejores resultados en la gestión pública.

En diciembre de 1976, cuando el presidente José López Portillo asumió el cargo, apareció un ordenamiento en el que se incluían 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 la Ley Orgánica de la Administración Pública, el recién electo presidente señaló: "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 duplicación de funciones y permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan en los resultados que demandan los habitantes del país". (Presidencia de la República 1977: 4).

Efectivamente, se propusieron cambios importantes para la estructura administrativa. Esos cambios podían significar riesgos frente a problemas económicos y de legitimidad que enfrentaba el gobierno. Sin embargo, López Portillo creyó firmemente en que el inicio de gobierno era la oportunidad para proponer modificaciones. Para incluir a la esperada planeación integral, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, unidad destinada a tener bajo su órbita de influencia, funciones de programación, presupuestación, evaluación, control, además de estadística y contabilidad, antes distribuidas entre Hacienda, Patrimonio y Presidencia, que desaparecía a la luz de estas reformas. "La nueva secretaría, uno de los polos sobre los que giraría la administración pública, sería la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo; así como programar la inversión y el gasto requeridos para su cumplimiento y evaluar su desempeño." (Flores Caballero 1981: 289). A esta nueva secretaría también se le encargó preparar la cuenta pública.

El marco jurídico para llevar a cabo las reformas previstas en el programa, se amplió al publicarse la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público presentada en el Diario Oficial el 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 podría hacer uso del financiamiento". (ibid.: 292-293). Para concretar algunas propuestas de reforma, se obligó a las dependencias a elaborar presupuestos en función de sus programas; éstas no opusieron resistencia porque la transferencia de recursos quedó condicionada a que se aceptaran dichos programas.

El tomar la Secretaría de Programación y Presupuesto actividades antes dispersas, 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 del presupuesto para financiar los programas. Con esta dependencia, se ponía fin a la trampa administrativa de diseñar 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 las metas propuestas. Programación y Presupuesto concentró los planes sectoriales elaborados durante los tres primeros años del gobierno, 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. En ninguna parte de este documento, ni siquiera en el apartado correspondiente a los antecedentes en materia de planeación, se incluye alguna referencia o mención al Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980. Por ello, se puede sólo inferir que la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto parecía ser la ansiada solución a la dispersión existente en materia de planeación y los también ansiados planes integrales.

Se antoja difícil imaginar cómo se podrían lograr esos ambiciosos propósitos en sólo dos años. A pesar de la posible racionalidad que se desprendía del hecho de que una sola dependencia manejara ingresos y egresos en función de objetivos y programas, no era posible esperar por esa sola razón, resultados óptimos, dado que era un ejercicio que se realizaba por primera vez de esa manera y que modificaba patrones de relación política añejos.

En la nueva Ley Orgánica quedaba incluida la necesaria programación de las acciones públicas y la coordinación de esfuerzos para evitar duplicidades de organización. Un paso importante en esas dos vertientes lo constituyó el hecho de que por primera vez se incluyeran disposiciones que atañían a la administración paraestatal y, lo que es aún más importante, a su organización sectorial. El presidente López Portillo tuvo plena conciencia de que la dimensión e importancia que había adquirido el sector paraestatal requería para su cabal integración al conjunto de las acciones públicas, y para su eficaz control, de algún mecanismo que tuviera resultados prácticos más allá de la norma formal que había intentado regularlo hasta ese momento.

El dividir las 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, constituyó el eje de las decisiones en materia de reforma a la administración. Con la sectorización se proponía darle coherencia a la planeación por áreas de actividad, lo que permite confirmar que no se había podido lograr la correcta integración entre

metas y recursos. Con esta decisión las empresas estatales quedaron supeditadas a las pautas marcadas por el sector central. Esto es, se presentaba un cambio radical en las relaciones de la maquinaria estatal y en el control político de este sector, que resumía la experiencia de muchos años. En este sentido se recuperaron las enseñanzas políticas, pero posteriormente se abandonaron, como es el caso de la Comisión de Inversiones, que influyó en la modalidad de contar con órganos que dependieran directamente del Presidente". (Fernández Santillán 1981: 33-34).

La nueva organización sectorial requirió una importante reasignación de funciones entre secretarías y departamentos cabeza de sector, a fin de evitar conflictos de interés. La idea subyacente al esfuerzo de sectorización era depurar el sector paraestatal para evitar duplicación de esfuerzos y dispersión de actividades que elevaran inútilmente los costos.

La sectorización de las entidades paraestatales debería ampliar su responsabilidad, no el poder de la centrales. La formalizó un acuerdo publicado el 17 de enero de 1977, cuya versión original tuvo cuatro modificaciones. En un principio la sectorización delimitó la composición de entidades a dieciocho sectores; posteriormente se transformaron en doce.

Los cambios, tanto en la administración central como los producidos por los agrupamientos, generaron incertidumbre y resistencias. Seis años no fueron suficientes para asimilar las transformaciones políticas en las secretarías. Cada una debía adecuar su vieja estructura a sus nuevas competencias, manejar personal recién llegado, aunque no necesariamente de nuevo ingreso en el gobierno, y coordinar su actividad reguladora con la operativa de las entidades paraestatales.

Al evaluar los resultados de la reestructuración, se advierte que la administración padeció desconcierto e inmovilidad originados en las transformaciones sufridas. "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". (Ruiz M. y Lozano H. 1978: 12). Estas zonas significaron un alto costo en términos de eficiencia. No hay suficientes elementos empíricos para evaluar estas reformas, muchas de las cuales ya no están vigentes. Sin embargo, es claro que en materias sensibles como la presupuestal, las medidas

reformistas generaron una fuerte resistencia. Esto ocasionó discrepancia entre las secretarías encargadas de los ingresos (Hacienda) y los egresos (Programación); desacuerdo que fue causa de la renuncia de los titulares de ambas dependencias, que no es más que un recurso aparente para dar solución a los problemas de mal funcionamiento del aparato administrativo.

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. Por otra parte, a pesar de los esfuerzos sectorizadores, algunos organismos descentralizados —haciendo gala de formas tradicionales de relación política— pudieron coordinarse más fácilmente, vía su acceso directo con el Presidente, lo que anulaba la coordinación de la cabeza de sector. Subsistió el problema de los fideicomisos, que manejaban programas importantes, transferían recursos a las paraestatales, e incluso llevaban a cabo actividades que debían realizar organismos descentralizados o empresas de participación estatal, pero que al amparo de esas particulares figuras jurídicas, saltaron los controles que para el sector se trataban de establecer, lo que ocasionó abusos y desórdenes presupuestales importantes.

Un problema serio, reconocido por el gobierno Lópezportillista, fue el de los graves desequilibrios regionales, debido a la centralización y concentración de recursos y decisiones en el nivel federal de gobierno (ver capítulo dos). En los esfuerzos programadores para organizar el país se empezó a incorporar a los gobiernos estatales y municipales y se establecieron mecanismos de coordinación para los tres ámbitos de gobierno.

Se reorganizaron con este propósito los Comités Promotores del Desarrollo Económico, creados durante el gobierno de Echeverría. Desde que José López Portillo llegó a la presidencia se empezaron a revisar los Convenios Unicos con los Estados, que posteriormente se transformaron en Comités Promotores Estatales de Planeación del Desarrollo (COPLADES), para evitar desequilibrios tradicionales entre la planeación nacional y los programas locales. (Flores Caballero 1981: 297).

Otra de las tareas importantes —pero lamentablemente casi inexistente en la práctica— dentro de los propósitos renovadores, es la

que incluye mecanismos de evaluación de la tarea gubernamental. Sin embargo, al menos formalmente, se creó en 1977 la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación —dependiente jerárquicamente del presidente— para supervisar los programas de gobierno. Esa coordinación resultó indebida, por un lado, 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". (Ruiz Massieu 1978: 123). Por otro, López Portillo incurrió en contradicción, porque ya había encomendado a Programación la tarea de evaluar planes nacionales y regionales de desarrollo, y las actividades que de ellos se derivaran.

La reforma administrativa requirió funcionarios con formación más especializada, de la que carecían los políticos tradicionales; incluso el lenguaje de estos nuevos funcionarios era incomprensible para los viejos cuadros. Elemento importante en el fortalecimiento de estos nuevos funcionarios fue la expansión de organismos y empresas paraestatales, a las que, para trabajar de manera eficiente, 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.

Para julio de 1982 ya se había perdido el entusiasmo original y las reformas emprendidas no dieron los resultados esperados. Como se señaló en el apartado de conceptos, el tiempo y los resultados pueden jugar un papel importante en el desaliento frente a estas iniciativas. Los promotores de la reforma, funcionarios de la Coordinación de Estudios Administrativos, creada como organismo responsable del programa, no consiguieron que las viejas estructuras se plegaran a las nuevas disposiciones; no tuvieron capacidad de persuasión ante las resistencias de quienes se aferraban al poder y rechazaban cualquier cambio que amenazara su posición. Así, las normas escritas no pudieron aplicarse debido a limitaciones tanto estructurales como políticas. Un período de seis años no podía bastar para poner en práctica un programa de reforma tan ambicioso.

Todo cambio administrativo supone una actitud renovada también en el personal operativo, es decir, que esté convencido y convenza de que las reformas son necesarias y útiles. En el programa de reforma este

aspecto se descuidó y en su lugar se recurrió a la prebenda para buscar un apoyo que, en todo caso, estuvo mediatizado, desde los niveles medios e inferiores de la burocracia: semana laboral de cinco días, horario y vacaciones escalonadas, y modificaciones a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, que a partir de febrero de 1978 incluyó un representante de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Lo más coherente respecto a planeación fue —en su letra por lo menos— el Plan Global de Desarrollo, pero apareció tardíamente y en la parte aguda de la crisis a causa de la drástica caída de los precios del petróleo, los que significaban un recurso fundamental para el éxito de sus metas; perdido ese recurso, el Plan dejó de ser viable y nunca incluyó a la administración pública, tal como quedó señalado en el apartado conceptual, como recurso orgánico indispensable.

Desde su campaña electoral, Miguel de la Madrid habló de revisar la estructura administrativa y, como anticipo de lo que sería su gobierno, mostró desconfianza respecto a los métodos utilizados dentro del propósito reformador del gobierno que apenas concluía. La idea de reforma administrativa quedó desplazada y junto con ella las unidades que habían servido para impulsarla, particularmente, la Coordinación General de Estudios Administrativos, que dependió directamente del Presidente y recibió una enorme fuerza política en el momento del auge del programa.

Se presentó, sin embargo, la idea de modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo. Viejos problemas se convirtieron en planteamientos novedosos, con la perspectiva que da el principio de un sexenio: necesidad de fortalecer los gobiernos locales incorporando medidas para descentralizar y desconcentrar (ver capítulo dos); la sectorización y sus repercusiones en la eficiencia y productividad del sector público y el servidor público en su relación con el gobierno y sociedad.

Para la administración pública, el proyecto modernizador de Miguel de la Madrid buscó corregir errores y desviaciones en una perspectiva parcial, así como encontrar fórmulas eficientes que aseguraran una administración comprometida con la sociedad y con el propio propósito modernizador. Se tenía claridad en el sentido de que la falta de compromiso había significado un grave problema en los programas del

sexenio anterior. Uno de los compromisos que se destacan, se refiere a la necesidad de incorporar un servicio civil de carrera, como requisito para 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.

A escasos días de asumir la Presidencia de la República, el presidente De la Madrid presentó al Congreso una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública, en donde se incluían cambios de fondo para la estructura.

La planeación siguió siendo un tarea prioritaria. El nuevo Presidente había sido el anterior titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto; conocía de primera mano la importancia de esta tarea. Por ello, desde que asumió la presidencia, también envió una iniciativa al Congreso en la que establecía un sistema de planeación, que tomaba vigencia obligatoria en la Ley de Planeación. Se presentó en mayo de 1983 el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se incluían las metas propuestas para el sexenio. El desarrollo regional formaba parte importante de esta tarea, y se decidió fortalecer la instancia municipal de gobierno, mediante una importante reforma constitucional (ver capítulo dos). El interés por mejorar la tarea de planeación fue una de las tesis del proyecto de la Madrid, como recurso para el desarrollo.

Tanto en la campaña electoral como en las consultas hechas para elaborar el plan de gobierno, se recogió como una de las protestas e inconformidades recurrentes la relacionada con los abusos de autoridad y la pérdida de credibilidad de la ciudadanía en sus funcionarios. Por ello, otra de las tesis rectoras la constituyó la renovación moral. Se decidió 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.

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 el Presidente veía como una 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. (Unidad de la Crónica Presidencial: 32).

Elevarla a categoría de secretaría demuestra que de la Madrid decidió concederle 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 le asignaron. Se le dio además carácter de secretaría globalizadora, es decir, con atribuciones normativas que deben cumplir el resto de las agencias gubernamentales. (ibid.: 32-33).

La Contraloría General se responsabilizó de las contralorías internas y coordinó el trabajo de los 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 constituyen un importante instrumento para lograr un control eficiente, y sobre todo un control preventivo, ya que tienen presencia en los órganos de gobierno de las entidades gubernamentales". (ibid.: 33).

Se aprobó también una nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, que contiene un catálogo de deberes propios de los cargos oficiales y las formas para exigir su observancia y castigar su incumplimiento.

En mayo de 1983, se publicaron dos acuerdos presidenciales para lograr más eficiencia y productividad en el sector paraestatal. El primero reiteró que las globalizadoras (Presidencia, Hacienda y Contraloría) eran entidades normativas y de control, delimitó las funciones de las coordinadoras de sector, y estipuló las obligaciones de sus responsables. 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.

Entre la burocracia dirigente durante este gobierno, existieron posiciones diferentes respecto a la utilidad de los programas de reformas a la administración. En algunos círculos 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 pusiera invariablemente al servicio de los objetivos de la sociedad y del Estado. Por ello, requería que la organización de la administración fuera eficiente, flexible, articulada al

Sistema de Planeación, y orientada al fortalecimiento de la función social del Estado y al mejoramiento de su capacidad de servicio frente a la población". (Secretaría de Programación y Presupuesto: 203). Para otros, esa utilidad no era evidente. Sin embargo, los programas de modernización administrativa estuvieron coordinados por la Unidad de Modernización de la Administración Pública, que dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto fue descendiendo de rango jerárquico a medida que estos programas perdieron importancia frente a los problemas derivados de la crisis económica.

El proyecto político de sexenio 1982-1988 se inició con la intención de superar inercias que retrasaban y entorpecían el trabajo de las oficinas gubernamentales. Esta idea se fue diluyendo hasta quedar francamente olvidada, y tanto el servicio civil como la modernización administrativa no volvieron a tener presencia en los programas gubernamentales.

### **III. Momento actual y posibilidades de reforma**

El gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari trabajó durante los tres primeros años con la estructura administrativa que heredó. El ocho de enero de 1992 la prensa incluyó titulares que anunciaban, que de aprobarse la iniciativa que enviaría el Presidente al Congreso a mediados del mes de febrero, se fusionaría la Secretaría de Programación y Presupuesto con la de Hacienda y Crédito Público.

El Presidente expresó las razones que lo llevaron a regresar a la estructura vigente antes de la aparición de la Ley Orgánica de la Administración, aprobada por el Congreso a principios del sexenio del Presidente López Portillo, en estos términos: "fortalecer la cohesión de la política fiscal y financiera y con ello, contribuir a la consolidación de la recuperación económica, de la estabilización y del financiamiento del desarrollo". (*La Jornada* 1992). Más que una razón de racionalidad administrativa, es claro que la intención presidencial al promover esas reformas, es fortalecer el proyecto económico.

En la lógica de la relación burocrática no hay cabida para dos cabezas que incidan en un mismo proceso: planes, ingresos y egresos regresaron a formar parte de las atribuciones tradicionalmente ejecutadas por la Secretaría de Hacienda.

Sistema de Planeación, y orientada al fortalecimiento de la función social del Estado y al mejoramiento de su capacidad de servicio frente a la población". (Secretaría de Programación y Presupuesto: 203). Para otros, esa utilidad no era evidente. Sin embargo, los programas de modernización administrativa estuvieron coordinados por la Unidad de Modernización de la Administración Pública, que dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto fue descendiendo de rango jerárquico a medida que estos programas perdieron importancia frente a los problemas derivados de la crisis económica.

El proyecto político de sexenio 1982-1988 se inició con la intención de superar inercias que retrasaban y entorpecían el trabajo de las oficinas gubernamentales. Esta idea se fue diluyendo hasta quedar francamente olvidada, y tanto el servicio civil como la modernización administrativa no volvieron a tener presencia en los programas gubernamentales.

### **III. Momento actual y posibilidades de reforma**

El gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari trabajó durante los tres primeros años con la estructura administrativa que heredó. El ocho de enero de 1992 la prensa incluyó titulares que anunciaban, que de aprobarse la iniciativa que enviaría el Presidente al Congreso a mediados del mes de febrero, se fusionaría la Secretaría de Programación y Presupuesto con la de Hacienda y Crédito Público.

El Presidente expresó las razones que lo llevaron a regresar a la estructura vigente antes de la aparición de la Ley Orgánica de la Administración, aprobada por el Congreso a principios del sexenio del Presidente López Portillo, en estos términos: "fortalecer la cohesión de la política fiscal y financiera y con ello, contribuir a la consolidación de la recuperación económica, de la estabilización y del financiamiento del desarrollo". (*La Jornada* 1992). Más que una razón de racionalidad administrativa, es claro que la intención presidencial al promover esas reformas, es fortalecer el proyecto económico.

En la lógica de la relación burocrática no hay cabida para dos cabezas que incidan en un mismo proceso: planes, ingresos y egresos regresaron a formar parte de las atribuciones tradicionalmente ejecutadas por la Secretaría de Hacienda.

La supuesta eficacia administrativa derivada de restarle fuerza a Hacienda y de contar con un órgano programador de la inversión y de la elaboración de planes, distinta a la que controlaba el ingreso, no encontró nunca una referencia real: los desacuerdos fueron siempre de magnitudes mayores que la intención de ser y actuar más eficazmente bajo un esquema de cierto control que ejercía una secretaría sobre la otra.

Frente a la reforma promovida por el presidente Salinas hubieron inmediatas reacciones del sector obrero organizado, en el sentido de que los cambios "a veces son necesarios" y que los efectuados fortalecerían al equipo del gobierno para continuar con el ritmo de la modernización que requiere el país. (*Excélsior* 1992, 8 de enero). Por su parte el presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Hugo Villalobos González, dijo que la futura super Secretaría en la que se convertiría Hacienda, "debe manejar con congruencia el gasto y los ingresos a efecto de proseguir la labor de saneamiento de las finanzas públicas; debe hacer un uso racional y vigilar todos los recursos; seguir planteando sistemas accesibles y sencillos; ordenar en forma particularmente importante la economía informal; asignar en forma clara y ordenada los recursos del gasto corriente y de inversión y, sobre todo, no abandonar los sistemas de apoyo crediticio para que las empresas en lo general puedan llevar a fondo sus programas de desarrollo". (*Excélsior* 1992, 9 de enero).

A partir de la iniciativa y de la exposición de motivos que explicó las razones de la propuesta presidencial, hubieron mayores elementos para analizar tanto esos cambios, como los que se derivarán de la fusión de las dos secretarías involucradas. El período extraordinario de sesiones que se abocó a discutir esta iniciativa, se llevó menos de cinco días para su aprobación por mayoría de 132 votos a favor, 2 en contra y una abstención.<sup>2</sup>

---

2 La presidencia de la Comisión de Programación y Presupuesto de la Cámara de Diputados, María de los Angeles Moreno, comentó que la integración de las dos secretarías forma parte de la simplificación administrativa y del "adelgazamiento del Estado" emprendida por el presidente Salinas de Gortari. Anunció que esta iniciativa no tiene tintes políticos ni "futuristas" y que tampoco obedece a consignas del exterior, ni está relacionada con el Tratado de Libre Comercio.

Sin abundar más en el contenido de lo que será esta iniciativa, el Presidente aclaró que la Secretaría de la Reforma Agraria no desaparecerá en el corto plazo como algunos pronósticos lo aseguraban. La prensa especuló —eso sí— sobre la integración de la hoy ya en funciones Secretaría de Desarrollo Social, que incluiría los recursos que tiene el Programa Nacional de Solidaridad, instrumento del actual gobierno para incidir en la solución de problemas urgentes para la población más desfavorecida, lo que sin duda le da una importante fuerza política.

El período extraordinario de febrero y el de abril, permitieron el debate que concluyó con importantes reformas al aparato administrativo, sin que ese debate tuviera mayores dificultades para llegar a decisiones de consenso. En ese mismo período se discutieron también las reformas al artículo 27 Constitucional, lo que sin duda concentró mayores desacuerdos, restándole importancia a los cambios en la estructura del aparato administrativo público.

#### **IV. Conclusiones**

En México, al igual que en otros países, los programas de reforma administrativa incorporados en los proyectos gubernamentales buscaron mejorar los rendimientos de la gestión pública; es un propósito que, se puede decir, permanece vigente.

Por qué, entonces, estos programas se han visto desplazados por cambios estructurales de mayor envergadura: por la reforma del Estado, o por simplificaciones a procesos o sistemas administrativos.

No hay una sola ni única explicación. Si se ha reconocido por los estudiosos, y aún por los actores de estos programas, que fracasaron en la medida en que estuvieron planteados: primero, dentro de un esquema de excesivo formalismo. No existe ley, decreto o acuerdo, por mejor diseñado que esté, que garantice el éxito de ningún programa.

Este excesivo formalismo tampoco ayudó a vencer resistencias que se generan frente a cualquier "posibilidad de cambio". En este aspecto no se logró permear hasta los niveles operativos de la burocracia en los compromisos de cambio. En ocasiones, tampoco la alta burocracia estuvo convencida de las ventajas de la reforma.

Sin abundar más en el contenido de lo que será esta iniciativa, el Presidente aclaró que la Secretaría de la Reforma Agraria no desaparecerá en el corto plazo como algunos pronósticos lo aseguraban. La prensa especuló —eso sí— sobre la integración de la hoy ya en funciones Secretaría de Desarrollo Social, que incluiría los recursos que tiene el Programa Nacional de Solidaridad, instrumento del actual gobierno para incidir en la solución de problemas urgentes para la población más desfavorecida, lo que sin duda le da una importante fuerza política.

El período extraordinario de febrero y el de abril, permitieron el debate que concluyó con importantes reformas al aparato administrativo, sin que ese debate tuviera mayores dificultades para llegar a decisiones de consenso. En ese mismo período se discutieron también las reformas al artículo 27 Constitucional, lo que sin duda concentró mayores desacuerdos, restándole importancia a los cambios en la estructura del aparato administrativo público.

#### **IV. Conclusiones**

En México, al igual que en otros países, los programas de reforma administrativa incorporados en los proyectos gubernamentales buscaron mejorar los rendimientos de la gestión pública; es un propósito que, se puede decir, permanece vigente.

Por qué, entonces, estos programas se han visto desplazados por cambios estructurales de mayor envergadura: por la reforma del Estado, o por simplificaciones a procesos o sistemas administrativos.

No hay una sola ni única explicación. Si se ha reconocido por los estudiosos, y aún por los actores de estos programas, que fracasaron en la medida en que estuvieron planteados: primero, dentro de un esquema de excesivo formalismo. No existe ley, decreto o acuerdo, por mejor diseñado que esté, que garantice el éxito de ningún programa.

Este excesivo formalismo tampoco ayudó a vencer resistencias que se generan frente a cualquier "posibilidad de cambio". En este aspecto no se logró permear hasta los niveles operativos de la burocracia en los compromisos de cambio. En ocasiones, tampoco la alta burocracia estuvo convencida de las ventajas de la reforma.

Segundo, no se aceptaron compromisos de cambio a largo plazo como recursos permanentes que pudieran tener alguna utilidad. Al contrario, se tomaron como propuestas de algún o algunos funcionarios que por convicción o por capricho, los impulsaron.

Tercero, se les enmarcó dentro de una concepción integral, lo que les impidió servir para resolver problemas concretos y por lo tanto, su utilidad no fue tangible, ni reconocida.

Cuarto, se les entendió más como una tarea técnica, lo que propició que se les viera como algo adjetivo a la vida política y social, y no como elemento sustantivo, siendo que sus resultados servirían para modificar pautas de relación fundamentalmente políticas y con impactos sociales de considerable magnitud.

Quinto, a pesar de que se plantearon como programas de objetivos múltiples, gran parte de las acciones concretas que de ellos se derivaron, se limitaron a introducir mecanismos de control de recursos, fundamentalmente presupuestales y financieros.

El problema que la inclusión de programas de reforma trajo aparejado, es el relativo a la dificultad de coordinar una estructura dual: organización tradicional vs. moderna; organización central vs. descentralizada, donde los grados de especialización requeridos, tanto en la operación de estructuras como en la formación de funcionarios, produjeron distancias difíciles de salvar a pesar de los intentos de coordinación emprendidos. Por último, habría que esperar algún resultado de los cambios propuestos por el gobierno del presidente Salinas, para tener elementos de juicio en términos de la oportunidad de las reformas y de su resultado en función de mayor congruencia, eficiencia y honestidad del quehacer gubernamental.

## Bibliografía

*Diario Oficial.*

1971 28 de enero y 11 de marzo.

*Excélsior.*

1992 8 y 9 de enero.

Fernández Santillán, José.

1981 *Temas sobre teoría de la administración pública.* UNAM, México.

Flores Caballero, Romeo.

1981 *Administración y política en la historia de México.* Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Kaufman, H.

1971 *Los límites del cambio organizacional.* Universidad de Alabama.

Kliksberg, Bernardo.

1984 *La reforma de la administración pública en América Latina.* Instituto Nacional de Administración Pública, España.

1989 *¿Cómo transformar al Estado?* Fondo de Cultura Económica, México.

*La Jornada.*

1992 8 de enero.

Leemans, Arne F.

1977 *Cómo reformar la administración pública.* Fondo de Cultura Económica, México.

Presidencia de la República.

1977 *Bases jurídicas para la reforma administrativa del Gobierno Federal.* México.

Ruiz Massieu, José F. y Lozano Hernández, Wilfrido.

1978 *Nueva administración pública federal.* Tecnos, México.

Secretaría de la Presidencia.

1970 *México a través de los informes presidenciales. La administración pública.* México.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

1985 tomo 5. *Antología de la planeación en México. 1917-1985.* Fondo de Cultura Económica, México.

*Informe de labores.* 1 de agosto de 1982-3 de septiembre de 1983.

Shafer, Robert J.

1966 *Mutual adjustment planning.* Syracuse University Press, New York.

Unidad de la Crónica Presidencial.

*Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988.* Fondo de Cultura Económica, México.

---

# El tamaño del gobierno mexicano

---

*Benito Nacif*

Las organizaciones públicas procesan los recursos que se obtienen del sector oficial para prestar servicios y producir bienes y productos necesarios para la sociedad. Estas organizaciones llevan a cabo funciones relacionadas con el desarrollo, en el cual los recursos son el insumo fundamental.

En este capítulo, se incluye un análisis de los programas que funcionan como instrumento que utiliza el gobierno para cumplir con sus objetivos.

Para explicar el crecimiento del gobierno, se incorporan apartados que se refieren al gasto y empleo público, como indicadores privilegiados para la medición del impacto que los recursos tienen en los programas.

Por último, se analizan los programas emprendidos por el gobierno en los aspectos económicos y sociales.

## **I. ¿Qué crece cuando crece el gobierno?**

El gobierno es básicamente un conglomerado de organizaciones. Sus líderes formalmente, y en cierta medida de hecho, presiden estos

---

# El tamaño del gobierno mexicano

---

*Benito Nacif*

Las organizaciones públicas procesan los recursos que se obtienen del sector oficial para prestar servicios y producir bienes y productos necesarios para la sociedad. Estas organizaciones llevan a cabo funciones relacionadas con el desarrollo, en el cual los recursos son el insumo fundamental.

En este capítulo, se incluye un análisis de los programas que funcionan como instrumento que utiliza el gobierno para cumplir con sus objetivos.

Para explicar el crecimiento del gobierno, se incorporan apartados que se refieren al gasto y empleo público, como indicadores privilegiados para la medición del impacto que los recursos tienen en los programas.

Por último, se analizan los programas emprendidos por el gobierno en los aspectos económicos y sociales.

## **I. ¿Qué crece cuando crece el gobierno?**

El gobierno es básicamente un conglomerado de organizaciones. Sus líderes formalmente, y en cierta medida de hecho, presiden estos

conglomerados. Pero los gobiernos perciben los problemas, definen alternativas y estiman resultados por medio de las rutinas que las organizaciones ejecutan (Allison 1971). Las organizaciones son el aspecto central del gobierno. Son ellas las que garantizan la persistencia de los programas públicos e institucionalizan las actividades del gobierno. Como dice Peter de Leon, "las políticas y especialmente las organizaciones son diseñadas para perdurar. Las organizaciones se crean para dar continuidad en el tiempo a un servicio o a una relación. Esto es aún más cierto en el caso de las organizaciones públicas porque su propósito es institucionalizar servicios considerados necesarios, servicios cuya demanda sobrevive a los individuos en el gobierno." (May and Wildavsky 1978: 288).

Las organizaciones gubernamentales son las encargadas de elaborar productos —bienes y servicios públicos— considerados necesarios para la sociedad. Son esencialmente procesadoras de recursos que obtienen del entorno en el cual se desenvuelven: la economía pública. Las organizaciones gubernamentales están autorizadas por ley para contratar personal y movilizar fondos públicos. Hacen la combinación necesaria de estos insumos para poder desarrollar sus programas. El resultado de la transformación, sus productos, son colocados entre los demandantes. La demanda final de los bienes y servicios públicos procede de la sociedad, aunque ciertos productos pueden ser destinados al consumo dentro del mismo complejo de organizaciones del gobierno. En resumen, las organizaciones gubernamentales llevan a cabo tres funciones:

- a) Movilizan recursos.
- b) Procesan estos recursos para la realización de programas.
- c) Hacen llegar a sus demandantes los productos de estos programas.

Las organizaciones gubernamentales compiten entre sí por los recursos disponibles en la economía pública. Tratan de maximizar sus apropiaciones en un contexto de recursos escasos. Dado que los recursos del gobierno son una proporción importante de los recursos totales disponibles en la economía, su distribución entre distintos tipos de actividades (como salud, educación, petróleo, agricultura, etc.) es

crucial en la definición del nivel general de bienestar de la sociedad. Conviene destacar que a diferencia de la economía privada, en donde la asignación de recursos entre distintas actividades se rige por el principio de rentabilidad, en la economía pública existe una pluralidad de influencias para la asignación de recursos, en la que los procesos políticos y las pugnas interorganizacionales desempeñan un papel muy importante.<sup>1</sup>

La conducta de las organizaciones consiste básicamente en efectuar un conjunto de rutinas orientadas a la realización de ciertos objetivos. Es decir, las organizaciones existen para llevar a cabo programas. Los programas gubernamentales son el medio para transformar las intenciones de política en acciones específicas del gobierno. Un programa supone siempre el consumo y transformación de recursos públicos. Richard Rose define los programas públicos como: "aquellas actividades específicas de organizaciones gubernamentales identificables, autorizadas por ley para gastar fondos públicos y emplear personal con el objeto de lograr propósitos establecidos previamente." (Rose 1984: 19).

Existe una estrecha relación entre los programas y el tamaño de los gobiernos. Estos suelen ser grandes porque son responsables de cientos de programas. Consecuentemente, las causas del crecimiento de los gobiernos deben buscarse en las causas que producen cambios en sus programas. "El crecimiento de programas específicos es lo que en términos agregados se conoce como los gobiernos grandes." (ibid.: 183). Los gobiernos crecen porque movilizan mayores cantidades de recursos para llevar a cabo sus programas.

La variedad de los programas públicos indica que los objetivos de política de un gobierno son múltiples. Las actividades del gobierno no pueden ser interpretadas en términos de un solo propósito, que rija la conducta de un vasto complejo de organizaciones que realizan un gran número de programas. En realidad, el crecimiento del gobierno es el resultado colectivo de las actividades de muchos subgobiernos, es decir, de modificaciones en las rutinas y procedimientos regulares de

---

1 Véase el ya clásico estudio de Aaron Wildavsky: *The Politics of the Budgetary Process*, en el que analiza el presupuesto como el resultado de una lucha política protagonizada por la pluralidad de intereses que coexisten dentro del gobierno.

las organizaciones encargadas de los programas públicos. El vínculo entre estos subgobiernos y las influencias del sistema político es más bien complejo y contingente; no puede asumirse que está determinado por un sólo interés, sea éste el de una clase social, un grupo de presión o la misma cabeza del ejecutivo.

Si el gobierno es este conglomerado de organizaciones y programas, ¿cómo se puede medir su tamaño en términos generales? Es decir, ¿qué es exactamente lo que crece cuando decimos que el gobierno crece? En sí mismo, el número de organizaciones y programas públicos dice muy poco respecto al tamaño del gobierno. La importancia de estas organizaciones y programas está relacionada con la cantidad de recursos que emplean. Asimismo, su impacto sobre la sociedad depende de los recursos procesados. En conclusión, el tamaño del gobierno está dado por la cantidad de recursos que sus organizaciones emplean para llevar a cabo los programas públicos. Sin embargo, los recursos utilizados por el gobierno son varios, no constituyen una corriente homogénea de insumos, cuyo valor pueda estimarse con una sola unidad de medición. Es importante hacer énfasis en la diversidad de los recursos procesados por las organizaciones gubernamentales. No hay una relación constante entre la utilización de un recurso y el uso de los otros. El gobierno puede crecer en términos de un tipo de recursos y decrecer o permanecer igual en términos de otro tipo de recursos. Por esta razón, existen varias respuestas posibles a la pregunta ¿qué crece cuando crece el gobierno? y, como se demostrará más adelante con el caso del gobierno de México, sus significados posibles también son diversos.

Los recursos que el gobierno utiliza son básicamente los mismos que los de las organizaciones privadas: trabajo y capital. Pero además, hay otro recurso que es peculiar de las organizaciones gubernamentales: el poder que otorga la ley. La facultad de legislar y regular la conducta de individuos y organizaciones es en sí misma un recurso que los gobiernos no pueden utilizar indiscriminadamente.<sup>2</sup> Los recientes estudios sobre problemas de regulación y desregulación advierten sobre la importancia que este recurso tiene en las definiciones precisas

---

2 Respecto a la variedad de recursos y sus repercusiones en términos del tamaño del gobierno, véase Rose 1980.

del tamaño de los gobiernos. Los programas públicos difieren sustancialmente en la composición de recursos que emplean. Pueden ser clasificados en: a) programas intensivos en gasto o capital; b) programas intensivos en trabajo o empleo, y c) programas intensivos en leyes. Como puede observarse, el crecimiento del gobierno puede asumir distintas características de acuerdo con la intensidad de factores de sus principales programas.

El carácter heterogéneo de los recursos gubernamentales obliga a considerar las varias dimensiones que el gobierno puede asumir. A continuación se presenta una descripción del gobierno mexicano y sus dimensiones a partir de los recursos procesados por la administración pública. En este estudio, los recursos legales han sido excluidos y las conclusiones a las que se llegan se basan en el análisis del empleo y gasto públicos, insumos susceptibles de ser cuantificados mediante métodos convencionales.

## II. El gasto público

El indicador del tamaño del gobierno que comúnmente se utiliza es el gasto público, particularmente la proporción que éste representa respecto al Producto Interno Bruto (PIB). El gasto público es la medida de los recursos financieros absorbidos por las actividades del gobierno.<sup>3</sup> Dado que el gasto público es regularmente financiado con los ingresos de la población, la relación gasto público—PIB es considerada como el indicador más cercano de la competencia por recursos entre el gobierno y el resto de la sociedad. La razón gasto público—PIB es una representación aproximada del grado en que el Estado sustituye a los individuos en la toma de decisiones respecto a cómo asignar los recursos entre actividades económicas alternativas.

---

3 Es importante aclarar que el gasto público y el PIB no son variables estrictamente comparables. Mientras el PIB representa únicamente el valor agregado, el gasto público es la contabilización de un conjunto de actividades como consumo intermedio, subsidios, inversión, etc., que no son valor agregado para las organizaciones gubernamentales.

del tamaño de los gobiernos. Los programas públicos difieren sustancialmente en la composición de recursos que emplean. Pueden ser clasificados en: a) programas intensivos en gasto o capital; b) programas intensivos en trabajo o empleo, y c) programas intensivos en leyes. Como puede observarse, el crecimiento del gobierno puede asumir distintas características de acuerdo con la intensidad de factores de sus principales programas.

El carácter heterogéneo de los recursos gubernamentales obliga a considerar las varias dimensiones que el gobierno puede asumir. A continuación se presenta una descripción del gobierno mexicano y sus dimensiones a partir de los recursos procesados por la administración pública. En este estudio, los recursos legales han sido excluidos y las conclusiones a las que se llegan se basan en el análisis del empleo y gasto públicos, insumos susceptibles de ser cuantificados mediante métodos convencionales.

## II. El gasto público

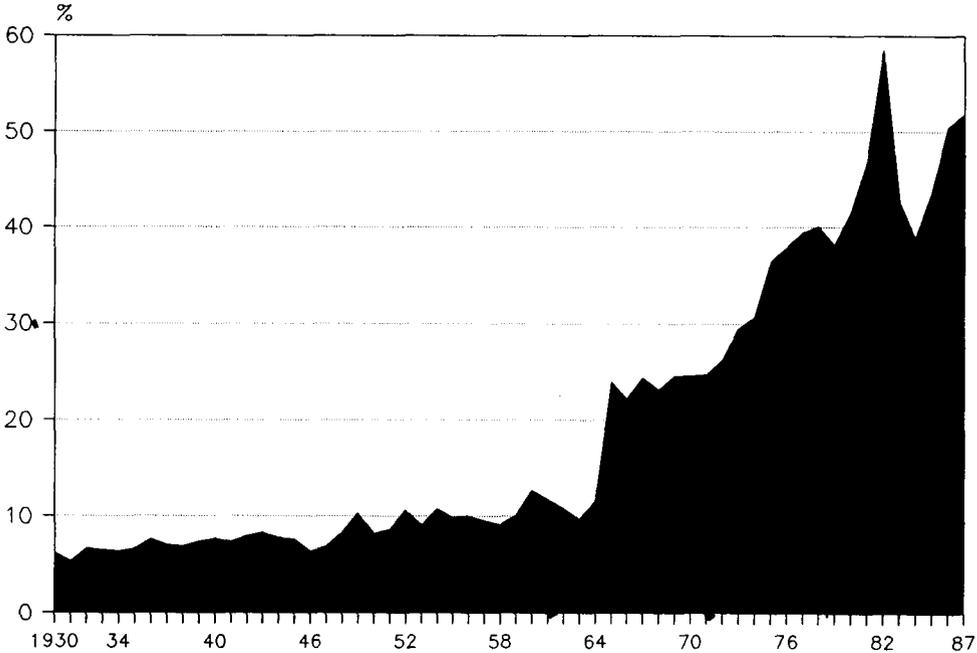
El indicador del tamaño del gobierno que comúnmente se utiliza es el gasto público, particularmente la proporción que éste representa respecto al Producto Interno Bruto (PIB). El gasto público es la medida de los recursos financieros absorbidos por las actividades del gobierno.<sup>3</sup> Dado que el gasto público es regularmente financiado con los ingresos de la población, la relación gasto público—PIB es considerada como el indicador más cercano de la competencia por recursos entre el gobierno y el resto de la sociedad. La razón gasto público—PIB es una representación aproximada del grado en que el Estado sustituye a los individuos en la toma de decisiones respecto a cómo asignar los recursos entre actividades económicas alternativas.

---

3 Es importante aclarar que el gasto público y el PIB no son variables estrictamente comparables. Mientras el PIB representa únicamente el valor agregado, el gasto público es la contabilización de un conjunto de actividades como consumo intermedio, subsidios, inversión, etc., que no son valor agregado para las organizaciones gubernamentales.

Gráfica 1

### Gasto público como proporción del Producto Interno Bruto



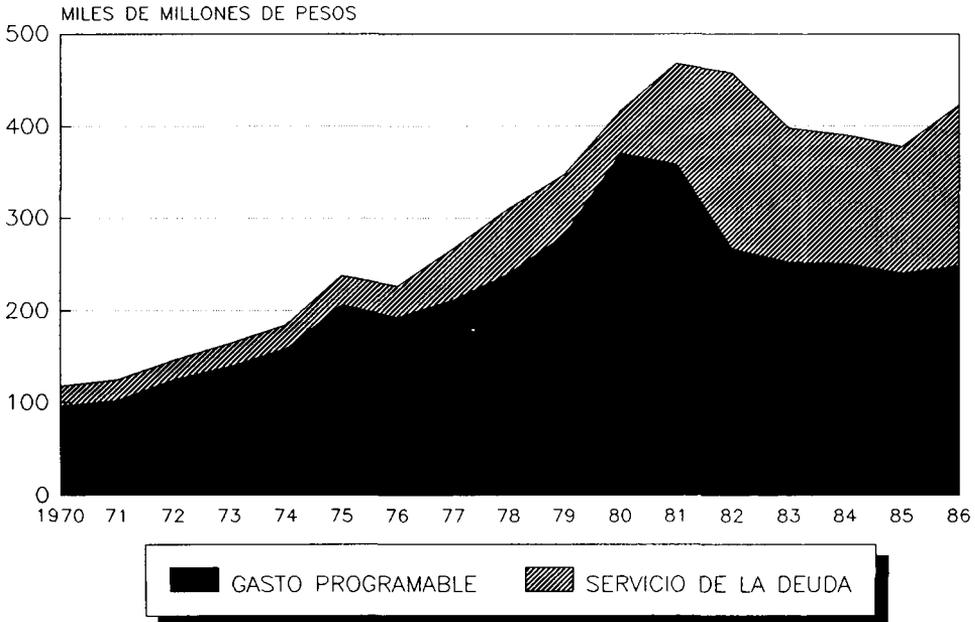
INEGI. Estadísticas Históricas de México.

La expansión del gobierno mexicano durante los últimos cincuenta años se puede apreciar en la gráfica 1 que muestra la evolución de la relación gasto público—PIB desde 1930 a 1987. Los recursos financieros que el gobierno utiliza actualmente equivalen a alrededor de la mitad de la totalidad del ingreso disponible en toda la economía, mientras que a principios de la década de los sesenta era apenas un poco más del diez por ciento. El rápido crecimiento del gasto público registrado durante las últimas décadas significa que se ha convertido al gobierno en el principal asignador de recursos de la sociedad. Este indicador da una idea del enorme impacto que las decisiones presupuestales tienen en el funcionamiento de la economía y de la gran cantidad de recursos que son asignados por mecanismos diferentes a los del mercado.

No todo el gasto público se destina a la realización de los programas encargados a las organizaciones gubernamentales. El servicio de la deuda, por ejemplo, constituye un desembolso que no refleja directamente los recursos económicos destinados a la producción de bienes y servicios públicos, por eso se le llama "gasto no programable". No obstante, el gasto en servicio de deuda está, en cierta forma, vinculado a los programas públicos, dado que es una consecuencia de la forma como estos programas se financiaron en el pasado. El crecimiento del gasto por concepto del servicio de deuda indica que los recursos propios del gobierno fueron insuficientes para financiar el crecimiento de sus programas. Además, el crecimiento del servicio de la deuda puede deberse también al aumento de las tasas de interés. Los intereses representan el costo del dinero invertido en los programas públicos. La evolución de este costo depende de variables cuyo comportamiento no se decide dentro del propio gobierno, como el desempeño de los mercados financieros internacionales y los nacionales.

**Gráfica 2**

**Gasto programable y servicio de la deuda a precios constantes de 1970**



La gráfica 2 muestra la proporción del gasto público total que se emplea en la realización de programas públicos y la proporción que representa el servicio de la deuda pública, entre 1970 y 1986. Esta distinción permite apreciar que en gran parte la persistencia de altos niveles de gasto público a partir de 1980 se ha debido al crecimiento del pago del servicio de la deuda pública. El gasto programable que se expandió a tasas muy altas durante toda la década de los setentas, cayó drásticamente entre 1980 y 1982 para luego entrar en un período de estabilización (gráfica 2). Esto muestra cómo los compromisos financieros del gobierno pueden convertirse en una severa restricción para el mantenimiento de sus programas.

Las actividades del gobierno mexicano pudieron incrementarse en la década de los setenta gracias a la disponibilidad de crédito, sobre todo en los mercados financieros internacionales. El endeudamiento del sector público mexicano y la pesada carga del servicio de la deuda son, en buena medida, herencia de la forma como el gobierno respondió a los cambios en el mercado de capitales en la década de los setenta. Las decisiones de endeudamiento obedecieron a las señales del mercado financiero internacional, tales como una baja tasa de interés y altos precios de las exportaciones petroleras. Un rasgo característico de este proceso es que las empresas del gobierno fueron el vehículo preferido para canalizar los recursos externos baratos a la economía nacional. Sin embargo, la posibilidad de obtener créditos fue temporal. En los primeros años de la década de los ochenta, las condiciones del mercado internacional cambiaron sustancialmente: disminuyó el flujo de capitales, aumentaron las tasas de interés y cayó el valor de las exportaciones (*The Annals of American Academy* 1989, núm. 505 Fishlow, Albert: 117-128).

Los grandes problemas fiscales a que el gobierno mexicano se ha venido enfrentado desde 1982, demuestran que un gobierno no puede crecer a largo plazo si no aumenta sus ingresos propios mediante una mayor captación fiscal. La política de endeudamiento ha generado una economía pública muy sensible a los cambios en los mercados financieros internacionales. La historia de los ochenta es la de un gobierno en constante lucha contra la presión de sus descomunales compromisos financieros con la banca internacional, sin una fuente de ingresos fiscales sobre la que pueda apoyarse.

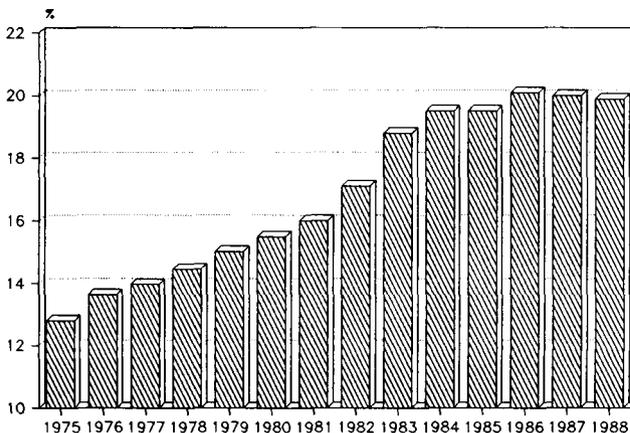
### III. El empleo público

El empleo público está formado por aquellos individuos que trabajan para las organizaciones gubernamentales. El empleo público es al mismo tiempo una causa y una consecuencia del crecimiento del gobierno. Cuando los programas gubernamentales crecen, sobre todo aquéllos que son intensivos en mano de obra, el empleo público crece también. Pero en la medida en que los empleados están interesados en el desarrollo de sus programas, pueden promover su crecimiento como cualquier grupo de interés (Rose 1986). A diferencia del gasto público, cuyo crecimiento no significa necesariamente una expansión de los programas del gobierno —ya que puede ser producto del aumento en los costos de los programas públicos— el tamaño del empleo público está más relacionado con la producción total de bienes y servicios generada por las organizaciones gubernamentales. En ciertos servicios incluso, el empleo público suele tomarse en sí mismo como un indicador de nivel de producción, tal es el caso del número de maestros por alumnos o el número de médicos por habitante.

El análisis de tamaño relativo del empleo público como proporción del personal ocupado en toda la economía permite llegar a conclusiones respecto a su importancia en el total de la economía y al papel del gobierno como fuente de empleos. La razón empleo público-empleo total representa la parte de la demanda de empleo de toda la economía que es generada directamente por las organizaciones

*Gráfica 3*

Empleo público como proporción del empleo total



gubernamentales. Esta medida refleja el papel del gobierno como generador de empleos en relación con el sector privado.

El crecimiento del empleo público como proporción del empleo total implica que el empleo público se ha expandido a una mayor velocidad que el empleo privado. Esto supone que, por lo menos durante las últimas décadas, la responsabilidad de crear nuevos empleos ante el crecimiento de la fuerza laboral ha recaído desproporcionadamente en el gobierno. El crecimiento de la razón empleo público-empleo total también significa que el empleo público se ha vuelto más visible. En México, en 1975, una de cada diez personas que trabajaban lo hacían en el gobierno; a partir de 1986, esta razón se ha duplicado: una de cada cinco personas que tiene una ocupación remunerada es un empleado público.

Desde el punto de vista de las organizaciones gubernamentales, el empleo público es un recurso, pero desde el punto de vista de las personas que trabajan en el gobierno, el empleo público representa una fuente de beneficios. Las características de los empleados públicos afectan el reparto de dichos beneficios y hacen del gobierno un empleador peculiar. El gobierno emplea una mayor proporción de mano de obra educada y calificada, que el sector privado.<sup>4</sup> Esto se debe a que los programas gubernamentales que absorben la mayor parte del empleo público son aquéllos relacionados con la provisión de servicios especializados como salud y educación, donde la calificación profesional es un requisito de entrada. Una consecuencia de que el gobierno utilice en mayor proporción personal calificado es que el promedio de salarios tiende a ser más alto en el sector público que en el privado. La participación del gobierno en la remuneración a asalariados de toda la economía es mayor a la participación del empleo público en el empleo total.<sup>5</sup> Por otro lado, la importancia de la calificación profesional como condición para el empleo público significa que el gobierno no genera iguales oportunidades de empleo para la mayoría de la población. Para la gran mayoría, que tiene un bajo nivel de educación formal, el empleo privado es la mayor fuente de oportunidades de remuneración asalariada. En el sector privado

---

4 Esto por supuesto, no implica que la mayoría de los empleados públicos tengan un alto nivel de calificación.

5 La remuneración promedio anual de los empleados públicos ha sido aproximadamente el doble que la remuneración promedio de toda la economía entre 1975 y 1986. INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales. Cuentas de Producción del Sector Público.

importa más la contribución de un trabajador a la producción de bienes y servicios que su grado de calificación formal. En este sentido, el sector privado ofrece mayores oportunidades de movilidad social a la masa laboral no calificada del país. (Rose 1986).

Una segunda característica importante del empleo público es que la sindicalización del personal ocupado por el gobierno es mayor que la del sector privado. Los empleados públicos están más organizados que los del sector privado para defender sus intereses.<sup>6</sup> El mayor grado de sindicalización de los empleados públicos se debe a que el gobierno se enfrenta a mayores presiones que el sector privado para permitir que sus trabajadores ejerzan su derecho a organizarse para negociar colectivamente. Como consecuencia del crecimiento del empleo público, el gobierno ha llegado a ser el mayor empleador de la fuerza laboral organizada. Este hecho ha tenido un impacto importante en el sistema de relaciones laborales de todo el país. Los empleados públicos se han convertido en un factor político de gran peso en las discusiones sobre las condiciones de trabajo y remuneración de toda la economía (Zapata 1987: 18-19).

No obstante que el gobierno es el representante del poder soberano de acuerdo con la Constitución, como empleador no puede reclamar dicha soberanía. Los sindicatos de empleados públicos son una autoridad dentro del gobierno que debe ser consultada cuando se llevan a cabo acciones que afectan a sus agremiados. El alto grado de sindicalización de los empleados públicos indica que las organizaciones gubernamentales deben ser, al menos, tan cuidadosas como las del sector privado en sus negociaciones con los trabajadores en cuestiones relacionadas con la introducción de nuevas tecnologías o la reasignación de sus recursos humanos. En la medida que los sindicatos funcionen como un instrumento efectivo para defender los intereses de sus agremiados —que pueden ser diferentes a los intereses

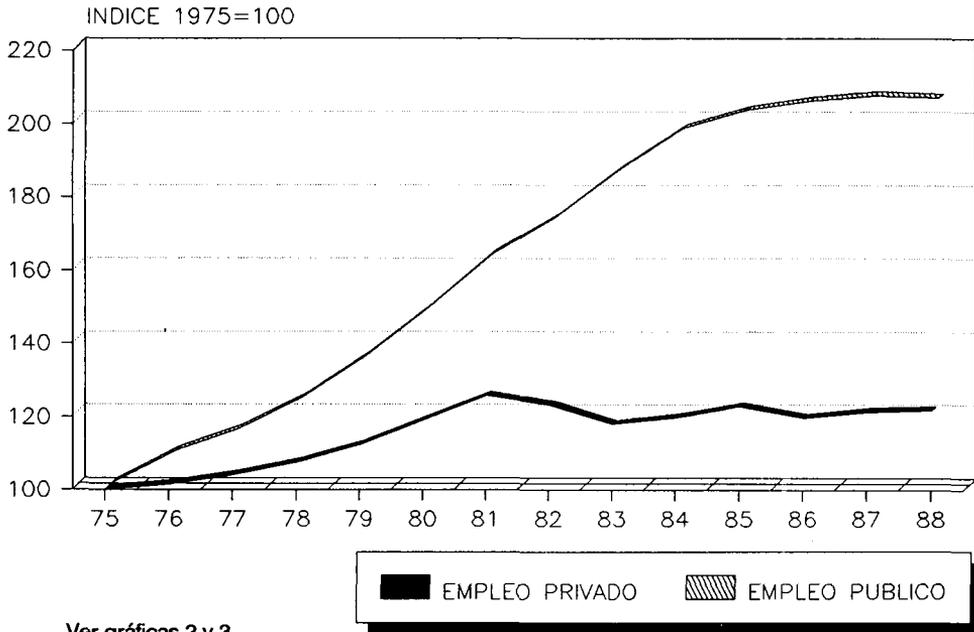
---

6 De acuerdo con los datos proporcionados por Merino Mañón el 85.2 % de los empleados del gobierno central era personal de base en 1988; es decir, estaba adscrito al régimen de inamovilidad y muy probablemente a uno de los sindicatos de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado. Mañón 1988, cuadro 19. La proporción debe disminuir al incorporar a los trabajadores de las empresas públicas y de los gobiernos estatales y municipales. Lamentablemente no se cuenta con información al respecto, pero dado el tamaño de la administración central, el porcentaje no debe alterarse significativamente.

de las organizaciones gubernamentales—, los empleados públicos tienden a ser un cuerpo autorregulado, más que un recurso pasivo bajo la dirección de los líderes formales del gobierno.

*Gráfica 4*

### Crecimiento del empleo público y el empleo privado a partir de 1975



Ver gráficas 2 y 3.

Otra diferencia importante entre los trabajadores del sector privado y los empleados públicos es que estos últimos gozan de un alto grado de protección respecto a las fluctuaciones del mercado. A partir de 1982, cuando la economía mexicana entró en un período de estancamiento, el empleo privado empezó a registrar tasas negativas de crecimiento, mientras que el empleo público no sólo conservó su tamaño, sino que incluso se expandió.<sup>7</sup> Este hecho sugiere que, en períodos de crisis económica, el empleo público es un regulador del mercado laboral.

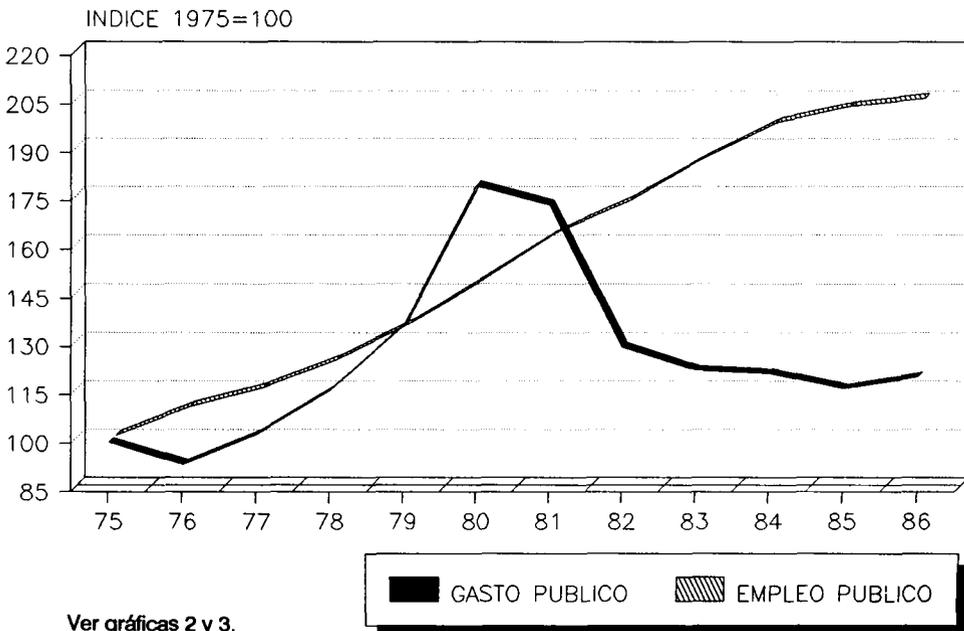
7

La caída del empleo privado en 1983 no fue sólo el resultado de un ajuste a la depresión económica; en parte también se explica por la transferencia de empleados del sector privado al sector público que produjo la nacionalización de la banca.

Sin embargo, el efecto del empleo público en el mercado laboral no debe tomarse exclusivamente como el resultado de una política deliberada de las autoridades. La expansión del empleo público ciertamente puede ser resultado de una política deliberada para crear empleos. Sin embargo, la regularidad en el comportamiento del empleo público puede persistir incluso a pesar de las intenciones y políticas de las autoridades. Los empleados públicos son una fuerza extraordinariamente organizada, con un poder potencial de negociación muy grande para defender sus puestos de trabajo y conseguir beneficios del gobierno. Además, las instituciones que regulan las relaciones laborales en el gobierno favorecen la continuidad en el empleo público. En México, un alto porcentaje de los trabajadores del gobierno tienen el status, constitucionalmente establecido, de trabajadores de base, que les garantiza permanencia en sus puestos de trabajo. La regularidad en el empleo público es un indicador de las fuertes restricciones a las que se enfrenta el gobierno para realizar cambios en la asignación de recursos humanos. Es señal también de que el manejo de recursos humanos en las organizaciones gubernamentales se caracteriza por una gran rigidez, que las hace menos capaces que las organizaciones privadas para asimilar innovaciones tecnológicas.

### Gráfica 5

#### Crecimiento del gasto y el empleo públicos a partir de 1975



El análisis comparado de la evolución del empleo y el gasto público advierte sobre la inconveniencia de reducir el tamaño del gobierno a un solo indicador. Estos dos recursos de política no están desvinculados, en la medida en que el crecimiento en el empleo afecta el tamaño de la nómina del gobierno. Sin embargo, los componentes del gasto son múltiples y su tamaño total puede variar sustancialmente sin que se modifique el número de empleados requeridos por las organizaciones gubernamentales. Por otro lado, el costo de la mano de obra mediatiza el impacto de los cambios en el volumen de empleo sobre el gasto. En períodos de reducción de salarios, el valor real de la nómina del gobierno puede disminuir a pesar de que el número de empleados permanezca constante o incluso crezca.

El crecimiento del empleo público presenta una regularidad que contrasta con las oscilaciones del gasto. El sesgo característico de la expansión del gobierno en la década de los ochenta es que, en conjunto, los programas públicos se han vuelto sumamente intensivos en uso de mano de obra. A pesar de la notable contracción del gasto a partir de 1981, el empleo público no sólo conserva su tamaño, sino que incluso crece. Esta continuidad del tamaño del gobierno en términos de empleo no sólo difiere del comportamiento del gasto, sino también de la mayor parte de los indicadores del desempeño de la economía, como el empleo privado.

#### **IV. Las prioridades del gobierno mexicano**

El crecimiento del gobierno en México no se distribuyó homogéneamente entre sus diversos programas. Se han registrado cambios en la asignación de recursos entre las distintas actividades del gobierno. Analizar el comportamiento diferenciado de los programas gubernamentales permite identificar las prioridades del gobierno y, en cierta medida, las razones de su expansión. El monto de recursos que las organizaciones públicas requieren es consecuencia de decisiones tomadas en relación con sus programas. En la medida en que los recursos están vinculados a una gran variedad de programas y organizaciones es muy probable que el empleo y el gasto de programas diferentes cambien a tasas distintas e incluso en direcciones opuestas. Mediante el análisis del crecimiento del gobierno por programas se evita asumir a priori que las influencias sobre el crecimiento del gobierno son

El análisis comparado de la evolución del empleo y el gasto público advierte sobre la inconveniencia de reducir el tamaño del gobierno a un solo indicador. Estos dos recursos de política no están desvinculados, en la medida en que el crecimiento en el empleo afecta el tamaño de la nómina del gobierno. Sin embargo, los componentes del gasto son múltiples y su tamaño total puede variar sustancialmente sin que se modifique el número de empleados requeridos por las organizaciones gubernamentales. Por otro lado, el costo de la mano de obra mediatiza el impacto de los cambios en el volumen de empleo sobre el gasto. En períodos de reducción de salarios, el valor real de la nómina del gobierno puede disminuir a pesar de que el número de empleados permanezca constante o incluso crezca.

El crecimiento del empleo público presenta una regularidad que contrasta con las oscilaciones del gasto. El sesgo característico de la expansión del gobierno en la década de los ochenta es que, en conjunto, los programas públicos se han vuelto sumamente intensivos en uso de mano de obra. A pesar de la notable contracción del gasto a partir de 1981, el empleo público no sólo conserva su tamaño, sino que incluso crece. Esta continuidad del tamaño del gobierno en términos de empleo no sólo difiere del comportamiento del gasto, sino también de la mayor parte de los indicadores del desempeño de la economía, como el empleo privado.

#### **IV. Las prioridades del gobierno mexicano**

El crecimiento del gobierno en México no se distribuyó homogéneamente entre sus diversos programas. Se han registrado cambios en la asignación de recursos entre las distintas actividades del gobierno. Analizar el comportamiento diferenciado de los programas gubernamentales permite identificar las prioridades del gobierno y, en cierta medida, las razones de su expansión. El monto de recursos que las organizaciones públicas requieren es consecuencia de decisiones tomadas en relación con sus programas. En la medida en que los recursos están vinculados a una gran variedad de programas y organizaciones es muy probable que el empleo y el gasto de programas diferentes cambien a tasas distintas e incluso en direcciones opuestas. Mediante el análisis del crecimiento del gobierno por programas se evita asumir a priori que las influencias sobre el crecimiento del gobierno son

generales y que los programas cambian en la misma dirección y a tasas parecidas (Rose 1976).

### **A. Programas económicos**

Los programas económicos han sido, desde 1970, la principal causa de la expansión del gasto público en México. La proporción del gasto programable que absorben ha variado sustancialmente en el tiempo; sin embargo, de 1970 a 1987, nunca ha sido inferior al cincuenta por ciento. Las fuertes oscilaciones del gasto público programable están directamente relacionadas con el comportamiento del gasto asignado a los programas económicos. Los programas económicos son fundamentalmente intensivos en capital. Por esta razón, no asimilan una proporción del empleo público comparable con la de su gasto. El empleo público en programas económicos representa alrededor del veinticinco por ciento del empleo público total. Esto significa que las grandes inversiones del gobierno en estos programas no se han traducido en un crecimiento proporcional del empleo.

Los programas económicos incluyen una amplia variedad de actividades del gobierno realizadas con el propósito de fomentar el desarrollo de la economía nacional (producción de insumos para la industria nacional principalmente, como petróleo, electricidad, acero, etc.) En gran medida, estas actividades son desempeñadas por empresas del gobierno —organizaciones públicas que venden sus productos en el mercado—. Una característica esencial del tipo de bienes producidos mediante estos programas es que son "bienes privados", es decir, bienes cuyos consumidores pueden ser identificados y excluidos por el mecanismo del precio. Los productos generados por los programas económicos tienen generalmente un precio, aunque éste no refleje los costos de producción porque suelen estar fuertemente subsidiados.

Las causas del crecimiento de los programas económicos se pueden resumir en tres: expansión de las empresas gubernamentales existentes, creación de nuevas empresas y absorción de empresas que se encontraban en manos de la iniciativa privada. La década de los setenta fue un período de gran innovación en los programas económicos; se incorporó la mayoría de las empresas que, hasta 1985, constituían el sector paraestatal y el gobierno empezó a participar en

una diversidad de ramas de producción en donde la intervención gubernamental directa no tenía precedentes. Sin embargo, dicho período no se caracterizó por la creación de nuevas empresas. El estilo de crecimiento de los programas económicos fue la incorporación al sector público ("rescate") de empresas privadas cuya sobrevivencia estaba en peligro. En consecuencia, la mayor participación directa del gobierno en la producción no significó una diversificación de la estructura productiva de la economía (Casar y Peres 1988: 31).

A pesar de que la cantidad de empresas que se incorporaron en la década de los setenta fue muy grande, su impacto sobre el total de recursos empleados en los programas económicos fue cuantitativamente menos importante.<sup>8</sup> Los estudios sobre la industria paraestatal mexicana coinciden en señalar que el crecimiento de los programas económicos se ha concentrado en un "núcleo" de empresas que forman parte del gobierno desde la primera mitad del siglo. Este núcleo está integrado por industrias del petróleo, petroquímica básica, hierro y acero, que en conjunto representan aproximadamente el sesenta por ciento de la producción bruta de la industria paraestatal.<sup>9</sup>

El crecimiento de los mercados ha sido una de las causas principales de la expansión del núcleo de empresas gubernamentales. A un mayor desarrollo económico corresponde una mayor demanda de los bienes producidos por estas empresas. Sin embargo, la política de precios ha influido de manera peculiar en el comportamiento de estos mercados. El crecimiento de la producción ha estado en gran parte destinado a abastecer una demanda "artificialmente" creada por la política de bajos precios y la política de precios fijos que terminaron produciendo un rezago muy grande respecto a la inflación. El impacto de esta combinación de factores en el tamaño del gobierno, medido en términos de gasto público, ha sido enorme. De acuerdo con una estimación conservadora, en 1982 los subsidios a los precios de bienes y servicios producidos por empresas gubernamentales representaban aproximadamente el doce por ciento del PIB, una cantidad equivalente

---

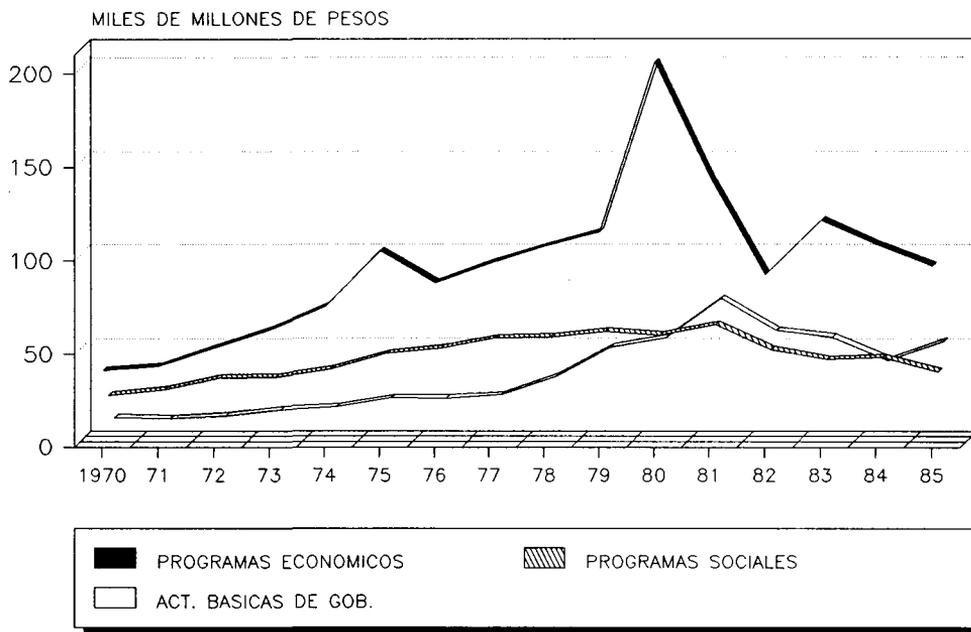
8 De acuerdo con Casar y Peres, de un total de 396 entidades paraestatales que existían en 1985, 160 fueron creadas o incorporadas entre 1970-1976, *Ibid.*:36.

9 *Ibid.*: 63. Véase también el trabajo previo de Peres, *La estructura de la industria estatal, 1965-1975*, en *Economía Mexicana* núm. 6, 1988.

al déficit en finanzas públicas en ese mismo año (Harberger 1984: 333-376).

**Gráfica 6**

### Gasto público por programas a precios constantes de 1970



INEGI. El Ingreso y Gasto Público en México. 1987.

## B. Programas sociales

Los programas sociales fueron la segunda prioridad en el crecimiento del gasto público durante la primera mitad de los años setentas. El gasto público total y el gasto social crecieron a una tasa similar en este período. Sin embargo, a partir de 1976 y sobre todo a finales de la década, cuando el gasto público registró las tasas más altas de crecimiento, la importancia relativa del gasto social empezó a disminuir considerablemente para dejar de ser una prioridad en la asignación de los crecientes recursos del gobierno. A partir de 1981 empieza a disminuir y en 1986 se encuentra ya en el mismo nivel que 1974.

Los programas sociales son intensivos en uso de mano de obra. Al analizar su importancia relativa en términos de empleo, el patrón de asignación de recursos del gobierno cambia radicalmente. Los programas sociales absorben más de la mitad de los empleos generados por el gobierno, han sido la principal causa del crecimiento del empleo público. El comportamiento del empleo en estos programas contrasta con el de su gasto: mientras que el gasto en programas sociales decreció durante los años ochenta, el empleo mantuvo su expansión (entre 1980 y 1988 aumentó en más de un cincuenta por ciento). Esto refleja que el gobierno trató de mantener el nivel de servicios mediante la contratación de mano de obra barata.

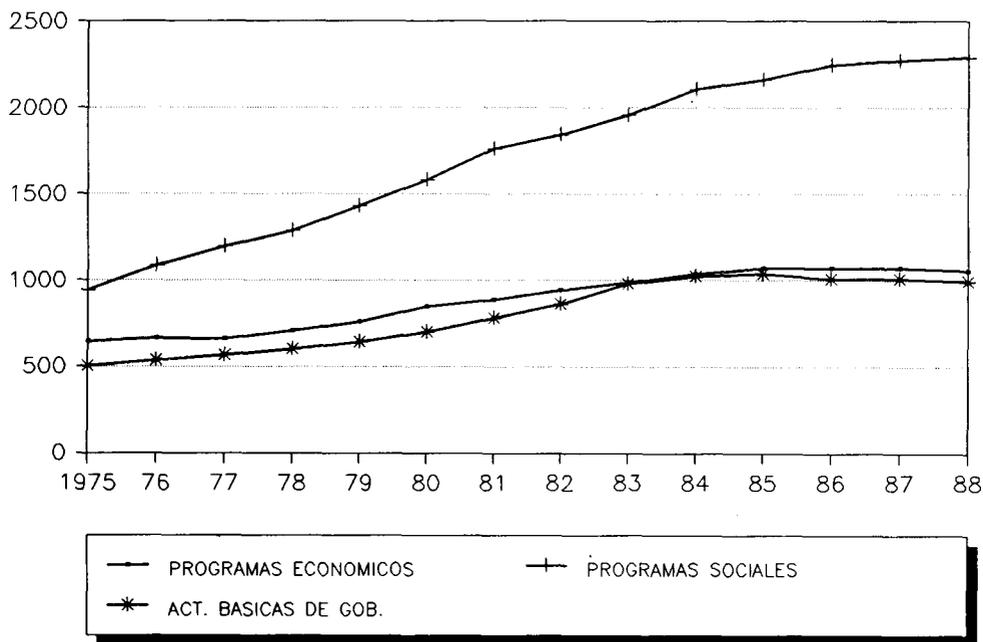
Las actividades del gobierno que constituyen los programas sociales son básicamente los servicios de educación y salud. La característica esencial de estos programas es que están destinados a producir bienes y servicios (en economía llamados "bienes sociales") cuyo consumo es considerado por el gobierno como parte del interés general, y por lo tanto procura evitar la exclusión de consumidores que la existencia de un precio impondría. La decisión de proveerlos públicamente y no dejarlos sólo en manos de productores privados, se justifica porque su consumo se considera un derecho y porque los bienes sociales producen beneficios a toda la sociedad, superiores a la suma de los beneficios individuales de sus consumidores (Musgrave 1980).

Los bienes sociales, en sentido estricto, no son provistos gratuitamente. Su producción tiene un costo que es cubierto de manera indirecta por los consumidores. Sin embargo, éste no está relacionado con el precio que ellos estarían dispuestos a pagar por esos servicios; proviene de contribuciones que son asignadas por el gobierno de una manera coercitiva, mediante impuestos o cuotas. Como no hay una relación libre entre demandantes y productores, existe siempre el problema de determinar cuál es la provisión óptima de estos servicios. Dado que los consumidores no tienen que pagar directamente un precio, no se enfrentan a costos adicionales por una mayor cantidad de consumo. Esto implica que los consumidores tienden a presionar para incrementar el nivel de provisión de los bienes sociales, independientemente de los mayores costos que ello supone. Los programas sociales que producen bienes con un impacto directo en el nivel de bienestar del consumidor, pero cuyos costos son cubiertos indirectamente por medio del sistema fiscal, han sido la causa principal

de la expansión de los gobiernos en Europa Occidental (Rose 1976). En México, sin embargo, el gobierno ha preferido apoyar a la producción aún a costa del apoyo al consumo de bienes fundamentales en términos de justicia social.

Gráfica 7

### Empleo público por programas



INEGI. El Ingreso y Gasto Público en México. 1987

### C. Actividades básicas de gobierno

Las actividades básicas de gobierno son la segunda causa del crecimiento del empleo público en México. Pero han venido perdiendo importancia: de 1975 a 1988 es el conjunto de programas que se expandió a menor velocidad. En contraste, medida en términos de gasto público, la importancia de las actividades básicas de gobierno ha crecido sustancialmente, sobre todo a partir de 1977. Desde 1981, el

gasto ejercido en actividades básicas de gobierno supera al de los programas sociales.

Las actividades básicas de gobierno incluyen los programas cuya realización es indispensable para la existencia del Estado-nación. Por tanto, están destinados a mantener el orden social interno y la seguridad nacional y asegurar los medios para la subsistencia financiera del gobierno. Los programas incluidos en actividades básicas de gobierno son: defensa nacional, seguridad pública, administración de justicia, el poder legislativo, administración fiscal y administración general del gobierno. Una característica importante de estos programas es que el tipo de bienes que producen son básicamente "bienes públicos" o de consumo colectivo, bienes que no pueden ser provistos con eficacia mediante el sistema de mercado. En consecuencia, es indispensable la vía más expedita del sector oficial.<sup>10</sup>

Usualmente las actividades básicas de gobierno son programas que no están sujetos a presiones de demanda para su continua expansión. La producción de bienes públicos beneficia a todos en general y a nadie en particular. Las causas de su crecimiento son básicamente dos: los costos administrativos del gobierno y el grado en que se estima necesaria la movilización militar para la seguridad nacional. Los programas de defensa nacional no han sido una importante presión para el crecimiento del gasto en actividades básicas de gobierno y probablemente tampoco para la del empleo. Los programas que han provocado la expansión del gasto en actividades básicas de gobierno han sido los de administración fiscal (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 1983). En el futuro es de esperarse que estas actividades absorban una menor proporción de los recursos totales del gobierno.

La concentración del gasto público en los programas económicos indica que ellos han sido la prioridad del gobierno mexicano. La distribución de recursos muestra que éste se interesa más en la promoción del desarrollo económico del país que en garantizar a la población, principalmente de bajos ingresos, seguridad social e

---

10 Estas condiciones técnicas son: no existe rivalidad en su consumo, porque una vez que han sido provistos el costo adicional de un nuevo consumidor es cero, y no hay manera de excluir de su consumo a quienes no paguen su precio. Harvey S. Rosen 1985: 98.

igualdad de oportunidades a través de los sistemas de salud y educación. El gasto público ha estado más orientado hacia los productores que hacia los consumidores. El gobierno en el pasado no ha dudado en endeudarse masivamente para mantener grandes subsidios a la producción mediante la provisión pública de insumos baratos para la industria. La profunda crisis económica de la década de los ochenta ha mostrado que esta estrategia era insostenible a largo plazo. La política de insumos baratos no ha generado ni estabilidad de precios, ni una industria competitiva, ni una expansión regular del empleo y la producción. La importancia que las políticas de privatización adquirieron en los años ochentas es señal de que la estrategia ha cambiado. La tendencia en el futuro señala una continua reducción de los recursos invertidos en los programas económicos.

Si la privatización parece ser la política a seguir por lo que a los programas económicos concierne, los aspectos sociales del Estado mexicano continúan controvertidos. Los últimos gobiernos en México han reiterado su voluntad de mantener e incluso aumentar la provisión de bienes sociales. Sin embargo, aun cuando el partido en el gobierno no se ha comprometido abiertamente con la política de privatización de la salud, educación y seguridad social (como lo han hecho los partidos conservadores en otros países), una suerte de privatización inercial está ocurriendo en estos sectores debido al desarrollo que han tenido los programas sociales. La demanda de servicios sociales ha crecido, incluso a ritmos mayores que en el pasado, mientras que los recursos destinados a su producción han venido disminuyendo.

De acuerdo con la Constitución existe el derecho a la salud, la educación, la vivienda y el empleo. Esto significa que el Estado tiene la responsabilidad de proveer estos servicios a quienes lo requieren. Es el principio de la autonomía individual el que justifica la existencia de los derechos sociales. Estos existen para garantizar a los individuos un nivel mínimo de bienestar material, sin el cual una existencia digna y libre es imposible. El desarrollo de los programas sociales paralelo a los requerimientos de la población, es un imperativo de política que los gobiernos tendrán que enfrentar en el futuro. Además de la provisión pública de servicios sociales, no se ve hasta el momento otra alternativa para mejorar la situación de muchos mexicanos que viven en condiciones negativas y garantizar que quienes hoy en día tienen un nivel aceptable de bienestar no descendan a niveles más bajos.

## Bibliografía

- Allison, Graham.  
1971 *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Company, Massachusetts.
- Casar, María Amparo y Peres, Wilson.  
1988 *El Estado empresario en México. ¿Agotamiento o renovación? Siglo XXI, México*.
- Economía Mexicana*.  
Peres, Wilson.  
1988 núm. 6. "La estructura industrial estatal, 1965-1975".
- Flora, Peter & Heidenheimer, Arnold (comps.)  
1981 *The Development of Welfare States in Europe and America*. Transaction Books, New Jersey.
- Foro Internacional*.  
Beltrán, Ulises.  
1990 vol. 30, núm. 4. "Las dimensiones estructurales de la crisis de 1982".
- Bornstein, S., Held, D., & Ktieger, J. (comps.)  
1984 *State in Capitalist Europe. A case Book*, London, George & Urwin.
- Harberger, Arnold.  
1984 *World Economic Growth. Case Studies of Developed and Developing Nations*. Institute of Contemporary Studies, San Francisco, Ca.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.  
1983 *Información sobre el gasto público, 1970-1980*.  
1984 *Finanzas públicas estatales y municipales, 1970-1982*.  
1985 *Estadísticas históricas de México*.  
1987 *El ingreso y el gasto público en México, 1986*.  
1989 *Sistema de cuentas nacionales de México. Cuentas de producción del sector público*.
- Journal of Public Policy*.  
Larkey, Patrik D., Chandler, Stolp y Winer, Mark.  
1981 vol. 1, núm. 2. "Theorizing about the Growth of Government: A Reserch Assessment".
- Junquera, Juan.  
1986 *La función pública en la Europa de los doce*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Mañón, Merino.  
1988 *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*. Instituto Nacional de Administración Pública y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México.
- May, Judith & Wildavsky, Aaron. (comps.)  
1979 *The Policy Cycle*. Sage Yearbooks in Politics and Public Policy, London.
- Musgrave, Richard & Musgrave, P.  
1980 *Public Finance in Theory and Practice*. Mc Graw-Hill, New York.

- Niskanen, William A.  
*Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton, Chicago.
- O'Connor, James.  
1973 *The Fiscal Crisis of the State*. St. Martins Press, New York.
- Peters, Guy.  
1984 *The Politics of Bureaucracy*. Longman, New York.
- Public Administration Review*.  
Limdbloom, Charles E.  
1959 vol. 19, núm. 2. "The Science of Muddling Through".
- Public Choice*.  
Mueller, Denis C.  
1987 vol. 34, núm. 1. "The Growth of government. A Public Choice Perspective."
- Rose, Richard.  
1976 "On the priorities of Government" en *European Journal of Political Research*. núm. 4.  
1980 *Disaggregating the Concept of Government en Why Governments Grow? Measuring Public Sector Size*. Sage, London.  
1984 *Understanding Big Governments. The Programme Approach*. Sage, London.  
1986 *Public Employment in Western Nations*. Oxford University Press.
- Rosen, Harvey S.  
1985 *Public Finance*. Irwin, Homewood, Ill.
- Stiglitz, Joseph.  
1986 *Economics of the Public Sector*. Norton & Company, New York.
- The Annals of American Academy*.  
Fishlow, Albert.  
1989 núm. 505. "Latinamerican Failure Against the Backdrop of Asian Success".
- Ward, Peter.  
1989 *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*. Nueva Imagen, México.
- Wildavsky, Aaron.  
1973 *The Politics of the Budgetary Process*. Little, Brown & Company, Massachusetts.  
1979 *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Little, Brown & Company, Massachusetts.
- Zapata, Francisco.  
1987 *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*. Documento de trabajo del Centro de Estudios Sociológicos. Colegio de México.



---

# Parte II

---



---

## El proceso presupuestario en México

---

*Alejandro López Arratia*

*Quizá el "estudio de la presupuestación"  
sea sólo otra expresión del  
"estudio de la política".*

Aaron Wildavsky.

La conservación y la regulación del orden social, tareas primordiales del Estado, suponen ya una serie de decisiones sobre el uso de los recursos públicos. Al transcurrir este siglo, mientras el Estado asumía grandes responsabilidades en áreas como educación, salud, seguridad social y promoción directa de la economía, la asignación adquirió una enorme importancia, que creció junto a la cada vez más compleja actividad estatal. Las decisiones anuales acerca del destino de los recursos moldean, paulatinamente, las características de cada país. Los valores culturales, las tradiciones, la circunstancia política, influyen en los objetivos sociales y económicos del Estado, cuya representación formal tiene lugar en el presupuesto nacional.

El presupuesto, entonces, manifiesta en términos pecuniarios los objetivos estatales; hace eso y mucho más. Lejos de ser resultado de una serie de procedimientos neutrales para lograr ciertos fines, se trata de una complicada trama en la que se dirimen conflictos mediante el ejercicio de autoridad y presiones políticas para satisfacer intereses particulares. El presupuesto es por ello consecuencia y claro indicador del arreglo político de un país y del papel de su gobierno. Son muchos los actores que intervienen en su elaboración: el jefe del Ejecutivo,

funcionarios de niveles medios y altos, las legislaturas y sus comités de análisis, grupos de presión y los ciudadanos en su calidad de electores. Todos ellos buscan que los propósitos de la organización que representan, y los suyos propios, influyan en el resultado final de ese intrincado proceso: el documento anual de presupuesto.

El objetivo de la primera parte de este capítulo es hacer un resumen de varios aspectos generales que, en los análisis de la asignación nacional de recursos y, más específicamente, de la presupuestación, sobresalen en la literatura anglosajona reciente. La selección —como todo el artículo— intenta ofrecer un panorama inicial a quienes se interesan en el tema, no agotar los temas ni cubrirlos todos; además refleja preocupaciones personales por lo que, a juicio de algunos, quedarán cuestiones importantes sin tratar.

En primer lugar se mencionan características básicas del presupuesto como las funciones de conservación y demanda de recursos, y la especialización de los funcionarios encargados de elaborarlo. Después se describen las implicaciones de las dos grandes clases de asignación: las macroeconómicas y las que establecen los montos de los programas particulares; como parte de estas últimas se explica el importante fenómeno del incrementalismo. Les sigue una enumeración de los principales métodos para determinar las asignaciones de áreas y programas. Por último, se exponen las expectativas, así como las limitaciones de las teorías comparativas del presupuesto, y se ofrece un esquema para estudiar casos específicos.

En la segunda parte se describe el contexto socio-económico, las técnicas utilizadas y las fases del proceso presupuestario mexicano a partir de las nociones y señalamientos expuestos en la primera.

## **I. El estudio de la presupuestación**

### **A. Demanda y conservación de recursos**

Las dos funciones básicas de la presupuestación son la demanda y la conservación de recursos. (*Public Administration Review* 1986, núm. 2 Shick, Allen: 124). Cuando un gobierno busca incrementar sus programas, refuerza las demandas y a las organizaciones que las

funcionarios de niveles medios y altos, las legislaturas y sus comités de análisis, grupos de presión y los ciudadanos en su calidad de electores. Todos ellos buscan que los propósitos de la organización que representan, y los suyos propios, influyan en el resultado final de ese intrincado proceso: el documento anual de presupuesto.

El objetivo de la primera parte de este capítulo es hacer un resumen de varios aspectos generales que, en los análisis de la asignación nacional de recursos y, más específicamente, de la presupuestación, sobresalen en la literatura anglosajona reciente. La selección —como todo el artículo— intenta ofrecer un panorama inicial a quienes se interesan en el tema, no agotar los temas ni cubrirlos todos; además refleja preocupaciones personales por lo que, a juicio de algunos, quedarán cuestiones importantes sin tratar.

En primer lugar se mencionan características básicas del presupuesto como las funciones de conservación y demanda de recursos, y la especialización de los funcionarios encargados de elaborarlo. Después se describen las implicaciones de las dos grandes clases de asignación: las macroeconómicas y las que establecen los montos de los programas particulares; como parte de estas últimas se explica el importante fenómeno del incrementalismo. Les sigue una enumeración de los principales métodos para determinar las asignaciones de áreas y programas. Por último, se exponen las expectativas, así como las limitaciones de las teorías comparativas del presupuesto, y se ofrece un esquema para estudiar casos específicos.

En la segunda parte se describe el contexto socio-económico, las técnicas utilizadas y las fases del proceso presupuestario mexicano a partir de las nociones y señalamientos expuestos en la primera.

## **I. El estudio de la presupuestación**

### **A. Demanda y conservación de recursos**

Las dos funciones básicas de la presupuestación son la demanda y la conservación de recursos. (*Public Administration Review* 1986, núm. 2 Shick, Allen: 124). Cuando un gobierno busca incrementar sus programas, refuerza las demandas y a las organizaciones que las

hacen; cuando busca recortar o estabilizar el gasto, refuerza a las dependencias de control. Se debe considerar que las decisiones del gobierno, como ha dicho Graham Allison, más que intentos de solución a problemas determinados, son "...el resultado de compromisos, alianzas, competencia y confusión entre funcionarios que ven distintos aspectos de un asunto".<sup>1</sup> El presupuesto, naturalmente, no es excepción; de modo que las características mencionadas son propias tanto de los dos tipos de dependencias, como de las relaciones entre ellas. El análisis presupuestario en aspectos separados y excluyentes es sólo una abstracción.

Las organizaciones encargadas de la conservación y control de los recursos, como los ministerios de finanzas y las bancas centrales —o dependencias creadas específicamente para tal fin, como la hoy desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto en México— son responsables de organizar los fondos públicos y preparar el presupuesto. Estas dependencias tienen, en su relación con las organizaciones demandantes de recursos, las ventajas de una proximidad frecuente con el Presidente o Primer Ministro y de contar con expertos, ya que la elaboración del presupuesto es una de sus principales tareas (su conocimiento y capacidad de decisión las convierte en una suerte de aristocracia del sector público; es común que trabajar en ellas se considere una distinción). Las organizaciones que ejercen el gasto tienen contacto directo con los ciudadanos al ofrecer bienes y servicios. Sus beneficiarios suelen agruparse para apoyarlas en sus peticiones de recursos ante las autoridades electas y las de organismos de control. Estas organizaciones manejan información detallada sobre sus áreas respectivas y pueden tergiversarla con la intención de aparentar mayores necesidades que las verdaderas ante los presupuestadores centrales.

En las épocas de crecimiento sostenido, en México especialmente la década de los setenta y el principio de la pasada, las dependencias demandantes de recursos se vieron fortalecidas por nuevos modelos de presupuestación que incluían amplias categorías de gasto y les daban una mayor discrecionalidad en sus partidas. La presupuestación

---

1 Citado en Nort E. Long 1978, excelente compilación de artículos "clásicos" sobre el papel de la burocracia.

por programas y la planeación multianual (de las que se hablará más adelante) reforzaron, tanto en nuestro país como en países desarrollados, actitudes que promovían la expansión del gasto público y reflejaban una situación de bonanza en la que era posible financiar tal crecimiento. El aumento de programas "bajo criterio" (ver el apartado sobre incrementalismo) y su indización para protegerlos de la inflación fueron frecuentes en las economías industrializadas. Cuando la situación cambió ante los crecientes déficits presupuestales y la amenaza —o realidad— de graves crisis financieras, las organizaciones de control empezaron a tener un papel preponderante. Desarrollaron estrategias que enfatizaban ya no la expansión sino la estabilidad del gasto. Se impusieron objetivos macroeconómicos de gasto, límites iniciales a las propuestas de las dependencias, controles multianuales. Los presupuestadores centrales dejaron de sólo modificar propuestas para armar el presupuesto y tomaron la iniciativa. (*Public Administration Review* 1986, núm. 2 Shick, Allen: 132-133).

En el proceso presupuestario se mezclan los intereses de ambos tipos de organizaciones y de los grupos que las apoyan; es una arena donde varios actores luchan bajo ordenamientos legales y reglas políticas no escritas. (Wagner 1983: 352). La demanda y la conservación de recursos se complementan para dar lugar al presupuesto anual pero su fuerza relativa varía de acuerdo a las circunstancias. A pesar de las reglas establecidas y de las jerarquías políticas, las tentativas de imponer los propios intereses no desaparecen, la pugna demandantes *versus* controladores es permanente.

## **B. La especialización y el papel de los expertos**

El arreglo político institucional del ejercicio de autoridad en un régimen, la "división de Poderes", así como la tradición y la realidad política del momento, regulan la actividad de las legislaturas. En países como México, con un Poder Ejecutivo predominante, los representantes populares encuentran limitaciones a su papel de "contralores" del proceso presupuestario.

A lo anterior se añade un rasgo característico de la burocracia: su especialización. Los servidores públicos que analizan los datos para elaborar el presupuesto nacional poseen un conocimiento técnico sobre la materia muy superior al de los representantes populares. Esto les

permite delimitar en buena medida las áreas de discusión, los aspectos relevantes, y las posibles soluciones y consecuencias de los problemas. Su dominio de los instrumentos de análisis les otorga un "paso de ventaja" sobre los políticos.

Si la estructura del presupuesto manifiesta la interpretación del gobierno de los objetivos nacionales, se trata entonces de una cuestión política; sí, pero no es posible llevarlos a la práctica sin la participación experta de los funcionarios no electos. (Rose 1989: 83). Esto lleva a considerar el viejo problema de la responsabilidad política y la eficacia en el logro de metas, de especial importancia en los países en desarrollo. A fines de los años sesenta y principios de los setenta se desarrolló una polémica —a la que se vuelve con frecuencia— entre quienes consideraban la presencia de burocracias modernas y capacitadas como un obstáculo para la aparición y fortalecimiento de instituciones políticas que las controlaran, y quienes las veían como condición necesaria y estímulo inicial para el desarrollo político. (Ferrel 1979: 387-417). María del Carmen Pardo encuentra en el período 1940-1960 la consolidación de la burocracia mexicana como "...el terreno privilegiado de la negociación política". Este proceso se acompañó de una exigencia cada vez mayor de funcionarios especializados que centralizaron el uso de recursos legales y presupuestarios. (Pardo 1991: 39-76).

Es raro que los Parlamentos o Congresos tengan especialistas de la misma capacidad que los funcionarios del Ejecutivo, pues pocos cuentan con programas de supervisión minuciosos. Entre los países industrializados y democráticos, Estados Unidos es excepción a esta regla, ya que posee un sistema de comités y subcomités muy especializados que permite a los congresistas tener conocimiento detallado de áreas específicas de política. Desde fines de los setentas la antigua Alemania Federal también empezó a desarrollar la especialización de su parlamento. (Averbach 1981: caps. 4 y 8). Quienes ocupan los cargos de elección popular influyen en el presupuesto final pero el impacto de sus decisiones en el presupuesto total es en general muy limitado. La modificación de un aspecto puede requerir la modificación de gran parte del documento, lo que vuelve a imponer la perspectiva de los expertos sobre las sugerencias de los políticos.

La inconveniencia reside en los juicios unilaterales. Los altos funcionarios y expertos suelen considerar en sus planteamientos los

intereses de fuertes grupos establecidos y buscar pequeños cambios para obtener estabilidad. Los políticos, por su parte, se interesan comúnmente en los intereses de grupos más amplios, en conflictos ideológicos que los llevan a replantear las políticas del momento o sugerir nuevas. Debe buscarse una combinación que imponga límites a las dos actitudes, que facilite opciones viables para la resolución de los problemas sociales. "Si una formulación de políticas puramente burocrática amenaza con el estancamiento, una puramente política corre el riesgo del delirio". (ibid.: 259).

Hay que observar, por lo que toca al dominio exclusivo de la burocracia sobre el conocimiento de la economía y los procesos administrativos internos, que en buena medida ha dejado de serlo. Equipos de expertos en las universidades, centros independientes de investigación, fundaciones, compañías de consultoría y otras organizaciones realizan análisis especializados sobre el desempeño del gobierno. "Los errores son cada vez más difíciles de ocultar por mucho tiempo." (Wildavsky 1988: 33). En México la presupuestación es parte todavía de pocos debates entre especialistas. Mientras se produzcan con mayor frecuencia, las exigencias de información y las visiones alternativas consistentes y rigurosas tendrán más foros e influencia tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo.

Con el propósito de analizar el presupuesto es posible dividir en dos clases las asignaciones de recursos que éste supone: las que influyen en el conjunto de la economía nacional y las que determinan el monto dedicado a cada programa. (Peters 1984: 190). Por supuesto, existen áreas donde ambas clases confluyen y además, como se verá, el efecto acumulado de asignaciones particulares puede tener implicaciones enormes.

### **C. Decisiones macroeconómicas**

La primera y más amplia consideración en el presupuesto es el reparto de las actividades económicas entre los sectores público y privado. Como ya se dijo, el presupuesto es indicativo del papel del gobierno; registra, en primer lugar, la magnitud del gobierno en relación con el conjunto de la economía. Sin necesidad de observar la distribución del gasto entre las diversas categorías presupuestales, el solo tamaño del aparato público ya lo describe en buena medida. En

las sociedades industrializadas, los sectores públicos en 1987 podían ir desde el 61 por ciento del PNB en Suecia, el 50 en Francia, el 35 en España y Estados Unidos, hasta el 27 en Japón; en México fue de 49 por ciento, uno de los registros más altos. (Rose 1989: 97 y Banco de México 1989). A pesar de la importancia de las dimensiones del gobierno, no es posible determinarlas a voluntad. Existen severas restricciones que los funcionarios deben enfrentar al establecer sus objetivos anuales.

La principal limitación es la capacidad financiera y política de los gobiernos. Sobre todo en países subdesarrollados, aumentar los ingresos ampliando la base o las tasas impositivas puede acarrear fuertes complicaciones políticas y, de conseguirse, el resultado quizá sea únicamente una mayor evasión fiscal. Si por el otro lado se pretenden gravámenes mayores a la población empleada y capacitada, probablemente se desestime el crecimiento económico al aumentar la evasión, reforzar el sector informal y fomentar la fuga de capitales. El gasto per capita de los países pobres es muy pequeño, de modo que los requerimientos exceden con mucho las posibilidades de satisfacerlos; los sistemas modernos de administración, que permiten mejorar la eficiencia y control del gasto, requieren de recursos humanos y fiscales muchas veces inexistentes.

Otro obstáculo considerable es el gasto "incontrolable". Asignado a programas que otorgan sus beneficios a los ciudadanos que cumplen ciertos requisitos (se conocen en los países de habla inglesa como *entitlement programs*), su monto depende mucho más de condiciones demográficas y económicas que de decisiones anuales. Entre estos programas se cuentan los de seguridad social, seguro de desempleo y asistencia médica que, por obligación constitucional o tradición —es decir, decisiones políticas tomadas en el pasado—, deben llevarse a cabo por ser ya parte de su misma definición. También debe considerarse en este grupo a los compromisos financieros de los gobiernos (deuda interna y externa, y las grandes inversiones de capital). Así pues, ya sea por obligaciones legales o por compromisos económicos y políticos, los responsables del presupuesto nacional tienen un margen de decisión restringido. Sharkansky llegó a calcular el gasto incontrolable de los países industrializados en alrededor del 90 por ciento. (varios 1984, *Comparative Resource Allocation*: 87).

Hay que notar, sin embargo, que la distinción entre gasto "bajo criterio" y el resto de las asignaciones que se revisan cada año puede resultar engañosa. Los servicios públicos y la administración pueden recortar su gasto, pero dentro de ciertos límites y, aunque se piense en transferirlos al sector privado, esto por regla general toma algún tiempo. Por el otro lado, si bien ciertos subsidios y prestaciones de seguridad social son casi inalterables, muchos se ajustan a menudo por medio de modificaciones en los criterios de selección, indizaciones frente a la inflación, gravámenes a los beneficios y otras medidas.

Elementos de inestabilidad son, también, la incertidumbre sobre la información disponible y la volátil opinión de autoridades y ciudadanos. Las fluctuaciones de la economía obligan a modificar los presupuestos; las estimaciones sobre el comportamiento de la economía fallan a menudo, ya sea por el largo período en que se prepara el presupuesto antes de ejecutarlo —a veces año y medio— o porque frecuentemente se hacen estimaciones optimistas con fines político-económicos. Por ejemplo, la tasa esperada de inflación que se establece en el presupuesto es un indicador que, en épocas de inestabilidad, puede reforzar excesivamente las expectativas de alza de precios ("inflación inercial"); por ello, el gobierno necesita ofrecer cifras moderadas que sean a la vez dignas de crédito.

Por otra parte, las apreciaciones tanto del gobierno como de los ciudadanos son ambivalentes respecto al gasto total. Es difícil que alguien desee aumentos de los impuestos o reducciones de servicios. Las condiciones en que se desarrolla la política económica son tales que en ciertos períodos, sería recomendable estimular el crecimiento económico y la oferta de bienes y servicios, así como en otros lo más adecuado sería una política de restricción. El problema radica en que la promesa acostumbrada es mantener los beneficios por lo menos constantes, pero las circunstancias económicas cambian con mucho mayor rapidez que las expectativas y los incentivos para ajustar las políticas. Junto con eso, en los países con sistemas democráticos la política, para algunos, ha alcanzado un punto de inmovilismo en el que hay tantos grupos de interés activos y poderosos que los cambios son muy difíciles.

Finalmente, queda otro problema de la autonomía relativa de la burocracia. Las organizaciones gubernamentales están preocupadas principalmente por mantener y, de ser posible, acrecentar su propia

asignación. Los encargados de cada una buscan prestigio interno —al aumentar salarios y programas— y externo —la asignación total y la creación de nuevos programas suelen considerarse como parámetros de poder político—, para lo cual necesitan un mayor monto de recursos. Por eso tienden a unirse con los beneficiarios de sus programas y con otras organizaciones para oponerse a los intentos de control de gasto que hagan los ministros de finanzas o el Jefe del Ejecutivo. "Las organizaciones son defensoras de sus propios gastos, no guardianes del interés público. Todas quieren más". (Wildavsky 1989: 12-13).

Ahora bien, en general se cuenta con poco sustento empírico para sostener la idea de que las organizaciones siempre quieren más.<sup>2</sup> La "maximización" de sus recursos no es un objetivo permanente de los responsables de las organizaciones; si exageran de continuo, pueden desacreditarse ante las organizaciones revisoras y exponerse a recortes importantes; por otra parte, podrían estar dispuestos a sacrificar asignaciones o programas enteros si consiguen otros objetivos considerados más valiosos en un momento dado como, por ejemplo, prestigio entre sus colegas por aumentar la popularidad del gobierno mediante una reducción de impuestos.

#### **D. Asignaciones a los programas**

Las negociaciones para determinar el monto de los cientos de programas del presupuesto, muchas veces resultan más complicadas que las decisiones macroeconómicas. Las posturas al respecto difícilmente pueden distinguirse a partir de la afiliación partidista o la ideología de quienes las proponen. Es frecuente que miembros de un mismo partido difieran entre sí acerca de la conveniencia de gastos particulares como subsidios, defensa, deuda, etcétera. Funcionarios, líderes políticos y representantes de grupos de presión procuran imponer sus prioridades. Cada programa compite con los otros por recursos limitados.

---

2 La visión de los funcionarios como maximizadores del presupuesto es de William A. Niskanen. La propuso en su *Bureaucracy and representative Government*. Chicago, Aldine-Atherton, 1971. Se le critica en varios artículos de James M. Buchanan (et. al.), *The economics of Politics*. Lancing, West Sussex, The Institute of Economics Affairs, 1978 y, especialmente, en Leif Lewin, *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*. Oxford, Oxford University Press, 1991, cap. 4.

Existen interpretaciones que intentan dar unidad y coherencia a las intrincadas etapas y diversos participantes del presupuesto, al concebirlo como un proceso racional de asignación de recursos según las preferencias de uno o varios actores: el público en general, los votantes, los contribuyentes, los grupos de interés, las autoridades electas o los funcionarios. Este enfoque para el estudio de la toma de decisiones, conocido como de la elección pública (*Public Choice*), parte del supuesto de que el comportamiento de organizaciones e individuos es racional, en tanto se caracteriza por la búsqueda del mayor beneficio propio. De acuerdo al enfoque de la elección pública, la composición del presupuesto es el resultado previsible, y acaso inevitable, de las preferencias articuladas de ciertos actores como el electorado, los grupos de presión y la burocracia. (*European Journal of Political Research* 1986, núm. 14 Müller y Zimmermann: 483).

Una de las críticas más importantes a este enfoque es la dificultad de considerar que tales preferencias están efectivamente articuladas; es decir, se asume que existen mecanismos para tomar decisiones globales respecto al tamaño óptimo del presupuesto. Esto implicaría que el proceso de asignación de recursos está completamente centralizado y las organizaciones receptoras desempeñan un papel pasivo. Sin embargo, los mensajes políticos de "confianza", "estabilidad" o "fuerza", o el intento de conseguir prestigio y "buena imagen" pueden influir la conducta del público, de los funcionarios o de los políticos, pero difícilmente tendrán una relación directa con la estructura del presupuesto;<sup>3</sup> éste no es resultado de la preferencia específica de un grupo, sino fruto de la combinación de actividades de varias organizaciones y entidades.

Otra característica del proceso presupuestario que limita la posibilidad de comparar distintas alternativas y decidir entre ellas, es la tendencia a aceptar la asignación del año anterior y examinar en ella sólo cambios marginales.<sup>4</sup> El fenómeno resultante, conocido como incrementalismo, tiene gran relevancia y debe por eso tratarse aparte.

---

3 Frank G. Müller y Klaus Zimmermann, The Determinants of Structural Changes in Public Budget: A theoretical and Empirical Analysis for Federal Republic of Germany, en *European Journal of Political Research*, núm. 14, 1986, p. 483.

4 En Francia la asignación incrementalista está institucionalizada. Los servicios votés se aceptan y sólo se examinan detenidamente los nuevos rubros (measures nouvelles). También el Reino Unido y

## E. El incrementalismo

La magnitud del presupuesto en los gobiernos modernos hace virtualmente imposible que las legislaturas o las organizaciones del Ejecutivo responsables de él realicen evaluaciones globales de proyectos alternativos. La respuesta usual a ese problema es el análisis de desviaciones relativamente pequeñas respecto a los patrones de asignación establecidos, de modo que al obtenerse una propuesta que tome en cuenta las peticiones de la mayoría de los participantes —o al menos las de los más influyentes— se da por terminado el proceso. Esto es del todo previsible: si las modificaciones en relación al año anterior son pequeñas, cabe esperar que las inconformidades y conflictos también lo sean. No sólo la distribución del gasto sino la tasa de crecimiento del gasto de cada organización suele seguir patrones incrementalistas. Así, "las estructuras de ingreso y el tamaño del presupuesto evolucionan como el resultado acumulado, y en gran medida inintencional, de las soluciones de los problemas anuales de presupuesto". (*Journal of Public Policy* 1981 Larkey, Patrick: 193).

Bajo el supuesto de la teoría política pluralista, Charles Lindblom estableció que el medio correcto para alcanzar una coordinación racional de las decisiones presupuestales es el mutuo ajuste partidario (*partisan mutual adjustment*), en el que cada uno de los participantes en las decisiones promueve sus propias metas y no las que supuestamente todos comparten. De este modo, la negociación y los acuerdos conducen a las mejores asignaciones; aún los intereses de grupos relativamente pequeños son considerados y, la mayoría de las consecuencias, prevista. (*Public Administration Review* 1959 Lindblom). Ya que no es posible contar con información completa sobre el futuro de las condiciones sociales y económicas, recomendaba hacer pequeños cambios a las asignaciones previas, vigilar los efectos de las nuevas políticas y modificarlas según el caso.

No obstante, una estrategia adaptativa en el corto plazo para resolver el problema de elaborar el presupuesto anual puede tener efectos acumulados involuntarios y hasta indeseables, al correr el tiempo y

---

Japón han institucionalizado el incrementalismo. Wildavsky dedica capítulos específicos al estudio de estos países en *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process*: 146.

cambiar las circunstancias. La capacidad de decisión del gobierno se ve limitada por los empleados de las organizaciones, sus clientelas y los ciudadanos en general, que esperan continuidad en el quehacer público y exigen la permanencia de las políticas que los benefician. Rose y Karran hicieron notar que en el largo plazo las secuencias incrementalistas son difícilmente reversibles ya que el gobierno tiende a institucionalizar sus compromisos. "Los compromisos inerciales reflejan las consecuencias irreversibles de decisiones pasadas. Tales decisiones son irreversibles porque fueron tomadas hace mucho tiempo; desde entonces, los compromisos se han establecido como leyes y organizaciones, tanto para los empleados públicos como para los beneficiarios." (Rose 1984: 68). Son necesarias medidas muy fuertes —y usualmente costosas financiera y políticamente— para limitar o eliminar estas fuerzas inerciales. Y aunque exista la disposición para llevarlas a cabo, el saber técnico indispensable puede no estar a la mano, ya que las consecuencias de la compleja actividad gubernamental, los efectos recíprocos entre diversas políticas, crecen con mayor rapidez que el conocimiento adecuado para hacerles frente. (Wildavsky 1979: 62-67).

Por otro lado, el incrementalismo no es un concepto útil para dar cuenta de todos los cambios en las asignaciones presupuestales. Si bien hay un acuerdo de que en general los patrones de gasto asignado a diferentes dependencias mantienen un ritmo estable de crecimiento anual en ciertos períodos (las democracias industrializadas fueron claro ejemplo de ellos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta), se ha hecho notar que la magnitud del incrementalismo depende del nivel de agregación analizado. Mientras más grande sea el programa o la organización, más incrementalista parecerá su comportamiento. Además, este enfoque no explica por qué cambian los porcentajes de crecimiento de las asignaciones de una organización en varios años, o por qué son diferentes los incrementos porcentuales de varias organizaciones en un año determinado, es decir, pasa por alto los cambios estructurales del presupuesto. (*European Journal of Political Research* 1986 Müller y Zimmermann: 481-482).

## F. Métodos y criterios de asignación

Todos los gobiernos deben escoger una combinación de áreas prioritarias para asignar en ellas sus recursos y facilitar su crecimiento. En los países menos desarrollados ese problema es más urgente y, como señalan Rahman y Thai, es más difícil encontrar buenos sistemas presupuestarios que permitan que las organizaciones precisen sus metas, el grado de cumplimiento de las mismas y los recursos empleados para alcanzarlas. Tienen que definir, antes que nada, la estrategia de desarrollo que piensan seguir; para ello, deben decidir en qué áreas habrán de concentrarse.

<b>Opciones encontradas para la asignación de recursos.</b>	
1. Agricultura	Industria
2. Necesidades Básicas	Infraestructura
3. Institucionalización política	Desarrollo económico
4. Eficiencia organizacional	Impacto organizacional
5. Bienes tangibles	Bienes intangibles
6. Consumo	Inversión
7. Mantenimiento del sistema	Desarrollo del sistema
Fuente: varios 1991: 414.	

Se pueden aplicar las teorías de asignación equilibrada o desequilibrada de recursos. En la primera se distribuyen los recursos en forma relativamente homogénea entre varias demandas; los conflictos se reducen, pero el impacto seguramente también. La segunda enfoca los recursos a uno o a pocos sectores prioritarios con la esperanza de que sean productivos y se vinculen con los demás sectores en el mediano plazo.

En cuanto a los métodos para asignar recursos entre programas alternativos, Gloria Grizzle menciona los siguientes:

*El mérito relativo de los programas.* La importancia de un programa en relación a otros puede determinarse bajo consideraciones técnicas, en términos de costos, productividad y cumplimiento de las metas. Tales

análisis suelen ser de costo-beneficio o de costo-eficacia. Condición de ambos es cuantificar la relación entre los costos y los productos, lo que a su vez requiere establecer la unidad de servicio que caracterice al programa, determinar los costos históricos, así como encontrar la relación entre los cambios de costos con los cambios en el producto.

El análisis costo-beneficio requiere, además de lo anterior, establecer una equivalencia entre las cantidades de los costos y beneficios importantes, con alguna medida general, casi siempre monetaria. Entonces puede decidirse financiar preferentemente al programa que tenga el mayor valor presente neto, la mayor razón costo-beneficio o la tasa interna de retorno más grande.

El análisis costo-eficacia necesita menos información; no requiere determinar valores monetarios, sólo puede comparar programas que produzcan el mismo tipo de beneficios. Pueden financiarse ya sean los programas que produzcan los mayores efectos o, si se prefiere, los programas menos costosos.

Cuando no se dispone de suficiente información para elaborar los análisis anteriores, los programas se pueden jerarquizar de acuerdo a elementos más sencillos, como la urgencia con que se necesiten (mantener los bienes y servicios que se ofrecen antes de crear nuevos), o el grado en que cumplen ciertos criterios (apego a un plan o políticas de asignación establecidas, cobertura más o menos amplia, ahorro de energía, etc.)

*La base más el reparto justo (fair share).* Se trata de una asignación de recursos entre programas u organizaciones que otorga la misma cantidad del año previo (base), más un porcentaje del aumento en los ingresos nacionales, igual a la proporción que guardaba su base en el gasto total del año anterior.

Sin embargo, la definición de la base de cada organización puede resultar confusa debido, por ejemplo, a los gastos de capital realizados en el ejercicio previo. Las organizaciones que no hayan tenido las mismas necesidades de inversión podrían objetar que la base de otras organizaciones fue distorsionada y la asignación resultante es por ello injusta. Habría que recurrir, entonces, a procesos de negociación en las legislaturas o en las dependencias que elaboran el presupuesto. Se ha señalado que si bien dichas negociaciones pueden resultar efectivas mientras el presupuesto es incremental, cuando hay escasez de

recursos y se deben realizar ajustes surgen varios problemas, ya que "nadie quiere ofrecer sus propios programas para el recorte hasta que es seguro que todos los demás están dispuestos a realizar el mismo sacrificio..." (varios 1989 Grizzle, Gloria: 159).

*Techos y Objetivos.* Este criterio de asignación ha sido cada vez más frecuente dado el ambiente de restricción y ajuste que viven muchos países. Los responsables del Ejecutivo establecen límites de gasto para las diversas áreas funcionales o sectores, antes de que las dependencias elaboren sus solicitudes de presupuesto anual. En el presupuesto de Canadá, conocido como envelope budget, se hace una estimación del gasto total del gobierno que corresponde a la tasa estimada del crecimiento del PNB y a cada área funcional se le asigna un techo u objetivo de gasto. Las áreas funcionales tienen también la posibilidad de recurrir a una reserva de endeudamiento (aproximadamente el uno por ciento del presupuesto) que se constituye con los ahorros que provoca la desaparición de viejos programas. (*Public Administration Review* 1988 Shick, Allen: 523-533).

Fijar límites iniciales al presupuesto de las organizaciones puede ser una manera eficaz de controlar el gasto público, pero tiene el peligro de olvidar el mérito relativo de los programas de los distintos sectores, en aras de una programación global más disciplinada y coherente con políticas generales.) El estudio de los costos de oportunidad de los programas es una tarea compleja y muy basta, que difícilmente se considera al partir de metas macroeconómicas, pero es un hecho que la relación de los recursos no gastados con los beneficios que hubieran producido varía con cada programa. Se sacrifica eficiencia para obtener consenso político y disciplina.

*Fórmulas de Asignación.* Son ecuaciones matemáticas por medio de las cuales se relacionan objetivos de gasto, fuentes de recursos, restricciones, etc. Tienen la apariencia de ser criterios objetivos y precisos; reducen los conflictos ya que las solicitudes de gasto necesitan menos explicaciones, y facilitan las comparaciones entre diversas asignaciones.

Es posible que surjan, no obstante, incentivos para alterar los datos que componen las ecuaciones. Por otro lado, incluir en una ecuación —como variables estadísticas— todos los elementos políticos que intervienen en un programa puede hacerla inmanejable. Las

circunstancias, a veces muy desfavorables, en que se desarrolla la presupuestación en cada país, hacen que no haya una consideración única para evaluar los métodos de asignación. Por otro lado, pensar en un criterio único para el conjunto de la presupuestación es inadecuado; los proyectos de inversión en una dependencia particular se seleccionan usualmente por medio de estudios costo-beneficio o costo-eficacia, en tanto que es común que las asignaciones a los grandes sectores de la administración se limiten con techos y objetivos. Los criterios dependen, pues, del momento del ciclo presupuestario en que se utilicen y del tipo de asignaciones que se pretenda determinar; cada uno es más o menos adecuado según las opciones reales de cada caso.

## **G. Clasificación de los sistemas presupuestales**

Una de las características del conocimiento científico es su pretensión de explicar fenómenos aparentemente diversos mediante categorías generales que les den unidad. En el estudio del presupuesto público dicha característica podría llevar a teorías comparativas que establecieran analogías entre los procesos de diferentes países, así como posibles patrones de desarrollo. De acuerdo con Noemi Caiden, una teoría comparativa de la presupuestación debe reunir tres elementos básicos: a) una tipología realista de formas de presupuesto, b) una clasificación de los ambientes presupuestarios en categorías bien definidas y, c), una justificación de las relaciones entre las formas de presupuesto y las categorías de los ambientes que explique los cambios en el tiempo. Para ello debería también, proveer un vocabulario para describir las estructuras presupuestales y determinar su posible comportamiento bajo ciertas condiciones. Pocos especialistas han intentado formular tales teorías y, en general, no han tenido muy buena acogida debido, principalmente, a que sus categorías son muy amplias y es difícil realizar predicciones a partir de ellas. (Wildavsky 1990: 228-255).

Para Wildavsky, dos factores eran cruciales para definir el destino del presupuesto: la riqueza y la capacidad de previsión. Los países ricos y con capacidad de previsión tendrían un presupuesto incremental porque al conocer sus ingresos y gastos serían capaces de determinar sus obligaciones y requerimientos casi sin necesidad de tomar

decisiones difíciles entre distintas prioridades. En el caso opuesto, las naciones pobres de ingresos inciertos se verían obligadas a formular varios presupuestos en un año (presupuesto repetitivo) para hacer frente a la variación en los ingresos. Los países pobres pero con un grado de certeza en sus recursos en un año determinado tendrían un "presupuesto por ingresos", es decir, gastarían exactamente lo que recolectaran, pero sin la seguridad de mantener patrones de crecimiento regulares. Finalmente, los países ricos pero de ingresos inciertos alternarían presupuestos incrementales con repetitivos; gracias a su capacidad administrativa y financiera serían capaces de enfrentar las inestabilidades políticas o económicas, de modo que el documento permaneciera sin cambios legales pero se realizarían desembolsos adicionales durante el año fiscal al aclararse las cifras reales de ingreso y gasto.

Cuando Wildavsky presentó este modelo, clasificó al Reino Unido y a Estados Unidos como países ricos y con capacidad de previsión; pero el mismo año de 1975 la Gran Bretaña tuvo que emplear tres presupuestos y Estados Unidos también empezó a tener presupuestos repetitivos. ¿Por qué naciones ricas se comportaban de acuerdo a los patrones de las pobres? En 1989, Wildavsky ofreció una sofisticación para responder a sus críticos: debía considerarse también la cultura política de cada país; las instituciones y los valores sociales influyen de manera determinante en el destino específico de los recursos. (Wildavsky 1989: 14-27 y 333-356).

En todos los países —salvo los muy pobres, para los que sigue siendo válido el esquema original— las preferencias socio-políticas tienen un papel importantísimo en el desempeño del sector público y el manejo de sus finanzas. Por un lado, la fuerza de los compromisos dentro de los grupos políticos y las instituciones, y el grado de regulación de la actividad diaria, por el otro, se combinan para producir cuatro tipos básicos de culturas o regímenes políticos: *a*) jerárquicos (con grupos fuertes y gran regulación); *b*) sectarios (grupos fuertes y poca regulación); *c*) de mercado (grupos débiles y regulación escasa) y *d*) fatalistas (grupos débiles y mucha regulación).

De acuerdo con este modelo, los regímenes de mercado promueven el individualismo al tener gravámenes y gasto pequeños; los jerárquicos, el colectivismo, al gravar mucho a sus ciudadanos y tener altos niveles de gasto para mantener las diferencias sociales que les

son propias. Los regímenes sectarios promueven el igualitarismo, ya que gastan tanto como pueden para distribuir recursos, pero sus ingresos son bajos debido a que el principio de autoridad es débil. Los regímenes fatalistas promueven la subordinación; son inestables y no tienen certidumbre respecto a sus ingresos, por lo mismo no tienen planeación ni presupuesto formal. Su único objetivo claro es la sobrevivencia.

Wildavsky no realizó una clasificación general de países de acuerdo a sus cuatro tipos básicos de regímenes, pero señaló que en la mayoría de los casos existe una combinación de características. Al parecer los países en desarrollo que habían tenido más éxito económico emplearon fuertes jerarquías, que proporcionaban estabilidad, junto con mercados relativamente dinámicos. Tal fue la estrategia de Costa Rica, Taiwan, Korea y Singapur. China, por su parte, no estimuló mercados abiertos, sino enfatizó la rigidez de sus jerarquías. Tanzania, durante el período de Julius Nyerere, trató de combinar objetivos sectarios de igualdad por medios jerárquicos. Esta última combinación: sectarismo-jerarquías, debido a que el afán redistributivo del sectarismo sobrepasa la buena capacidad impositiva de los regímenes jerárquicos, usualmente produce déficits crecientes así como gobiernos centralizadores y de gran actividad.

Por lo que toca a los países desarrollados, en Estados Unidos se mezclan sectarismo en los programas "bajo criterio", y un fuerte mercado que promueve bajos gravámenes; lo que da lugar a falta de control (presupuestos repetitivos) y déficit en aumento. En Suecia y Holanda, donde el rasgo sectario es parecido, pero el jerárquico es mayor y el de mercado inferior, se dan grandes gravámenes con un gasto público más grande aún. En lo que fue Alemania Federal, Francia, Inglaterra y Japón, con elementos sectarios menos intensos y jerarquías y mercados más predominantes, el gasto no es tan grande, lo que produce menores déficits.

Independientemente de si las categorías de Wildavsky son adecuadas para determinar la naturaleza de lo que él llama culturas o regímenes políticos y sus respectivos propósitos sociales, debe señalarse la importancia de integrar, de modo formal, la circunstancia político-social en la que se desarrolla el proceso presupuestario. El problema más grave de este modelo es su excesiva laxitud; muchas predicciones podrían hacerse, y luego justificar los errores de

clasificación aduciendo una falta de conocimiento "real" de la política y los valores locales. Pero, de cualquier modo, proporciona guías interesantes para el seguimiento del presupuesto en casos particulares.

Este y otros modelos de presupuesto han tenido, a decir de Noemi Caiden, el inconveniente de estudiarlo desde perspectivas específicas (la economía, la administración, la política) y son por ello insuficientes como bases del estudio de la presupuestación. Deben surgir teorías más interdisciplinarias que desde varios puntos de vista consideren los siguientes aspectos:

a) definición (componentes y límites de los sistemas presupuestales); b) descripción (esquema del desarrollo histórico de los sistemas y un vocabulario adecuado para su análisis); c) explicación (relación entre las instituciones y los productos, indicaciones para su diseño con vistas a ciertos resultados); d) predicción (análisis de las causas y el proceso que siguen los cambios en los sistemas presupuestarios) y; e) evaluación (definiciones y exámenes de la eficacia presupuestal).

## **H. Elementos para el estudio de la presupuestación**

Para emprender el análisis de los sistemas presupuestarios de los países más pobres, Rahman y Thai proponen un esquema que, al enfatizar las circunstancias específicas, puede resultar adecuado casi para cualquier país sin importar su desarrollo económico. Los aspectos críticos a considerar son el ambiente o contexto donde la asignación de recursos y el sistema presupuestal tienen lugar, las etapas del proceso presupuestario y las técnicas empleadas en la asignación de recursos. (varios 1991 Rahman y Thai: 405-418).

- a) El ambiente. Para estudiarlo deben considerarse tres cuestiones: el desarrollo organizacional (la manera en que se crearon y socializaron las principales organizaciones políticas, económicas, comerciales, educativas, judiciales, de comunicación social), la volatilidad (el grado en que dichas instituciones tienen el apoyo de la mayoría de los ciudadanos) y los recursos (la riqueza de un país y su capacidad de incrementarla).

En la mayoría de los países subdesarrollados el sector público y su papel rector de la economía datan del período colonial; posteriormente este papel fue reforzado por cuatro décadas de asistencia internacional

para el desarrollo. La volatilidad puede atestigüarse por los numerosos cambios en los regímenes políticos y por la violencia con la que a menudo se producen tales cambios. Cada nuevo régimen destruye las instituciones y procesos previos y crea los propios. Es por eso que no hay un consenso acerca de las principales instituciones económicas y sociales, ni de la relación entre ellas.

La mayoría de estas economías se basan en un sólo producto mineral, tienen recursos escasos y su capacidad para expandir sus economías es limitada. En la mayoría de los países en desarrollo, con mucho menos recursos e instituciones más débiles que las democracias industrializadas, el sector público asumió ciertas tareas que, aunque han sido escasamente cumplidas, han intensificado la volatilidad. En especial, aquellas relacionadas con los compromisos de justicia social. Recuérdese la combinación de los elementos que Wildavsky llama sectarios y jerárquicos.

b) El Proceso del Presupuesto Público. En él se establecen reglas y procedimientos para relacionar a los participantes (funcionarios, legislaturas y grupos de presión) que darán lugar a la formulación, ejecución y evaluación del documento. En los países subdesarrollados, como en muchas democracias industrializadas, la presupuestación es predominantemente función del Ejecutivo. No obstante, intervienen en ella pocos actores. A la falta de continuidad —estabilidad— en el proceso de toma de decisiones se suma el problema de la falta de participación —muy pocos grupos son considerados—, factores que se mezclan para producir inestabilidad. La importancia de la participación estriba en su impacto en las técnicas de asignación de recursos. "A menos que se incorpore la participación al proceso presupuestario, las mejoras en las técnicas de asignación de recursos no necesariamente mejorarán el sistema de presupuesto...". (ibid.: 409).

c) Técnicas de asignación de recursos. Para conseguir la mejor asignación de recursos posible, se han utilizado varias técnicas presupuestales. Destacan las siguientes:

- — Por objetos específicos de gasto (*line-item objects of expenditure*). Conocida también como presupuesto tradicional. Es propiamente un instrumento contable apropiado para organizar las finanzas nacionales y reducir abusos y desperdicios.

- — Presupuestación por desempeño (*performance budgeting*). Enfatiza las funciones o actividades para medir sus costos y mejorar la eficiencia.
- — Presupuesto programático. Pone atención en los resultados concretos del gasto al establecer objetivos generales y específicos, así como las tareas a realizar para conseguirlos; esta técnica implica la elaboración de planes multianuales de mediano plazo (cinco o seis años) que orientan la programación anual. Las dos modalidades más conocidas son el presupuesto por programas (del que se hablará al tratarse el caso de México) y el presupuesto base-cero (que exige a las unidades administrativas una justificación detallada de sus gastos anuales, así como de posibles alternativas y consecuencias) desarrollados en los años sesentas y setentas, respectivamente.

En cada país se ha aplicado alguna de estas técnicas o, más usualmente, una combinación de ellas. Debe resaltarse que las técnicas presupuestales tienen un impacto condicionado, no pueden ejercer su influencia mientras el ambiente y el proceso presupuestales no sean estables.

- En los últimos quince años no se han desarrollado otras técnicas que pretendan sustituir a las mencionadas; las aspiraciones reformistas en el presupuesto han dejado su lugar a modificaciones particulares y adaptativas ante las nuevas circunstancias de reestructuración de las finanzas públicas en casi todo el mundo. Allen Shick lo atribuye a que las grandes reformas para aplicar la presupuestación por programas y el presupuesto base-cero han producido entre los especialistas la idea de que los grandes cambios son costosos y de resultados inciertos; no se tiene por eso la voluntad política para buscar nuevos modelos que pudieran no ser efectivos en tiempos de crisis fiscales que requieren soluciones prontas. La idea de la presupuestación como guía y ordenamiento de los destinos nacionales ha perdido fuerza en favor de la visión tradicional que enfatiza el control y vigilancia de los fondos públicos. (varios 1989 Grizzle, Gloria: 533).

## II. El caso mexicano

A continuación se describirá la presupuestación en nuestro país mediante el sencillo esquema propuesto por Rahman y Thai. La explicación del ciclo presupuestario se dejará al final, después de la evolución de las técnicas. Si bien el estudio del presupuesto requiere analizar también los ingresos —que se establecen en la iniciativa de Ley de Ingresos—, por razones de espacio aquí sólo se tratará, salvo algunos comentarios sobre las fuentes de recursos, el aspecto de los gastos y la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

### A. El Contexto de la presupuestación

El rasgo más sobresaliente de los sistemas político y administrativo en México es el presidencialismo. El Presidente de la República es jefe de Estado, titular del Poder Ejecutivo, jefe de las fuerzas armadas y responsable del gobierno del Distrito Federal. Es además, el líder del partido hegemónico y posee amplias posibilidades para ejercer poder sobre los gobernadores de los estados de la Federación. En 1980, Miguel de la Madrid hizo el siguiente bosquejo:

- ...el presidente de la República es constitucionalmente jefe de Estado y jefe de gobierno; políticamente, es el jefe del partido dominante en el país y árbitro de los diversos intereses que organizados o no, presionan al poder público para obtener de éste actitudes y medidas benéficas para cada sector. Ello determina no sólo su función de gran líder nacional, sino de árbitro de los intereses, de todo tipo, de la sociedad mexicana. (De la Madrid 1980:250).

Así pues, en la Presidencia y su área directa de influencia, el Poder Ejecutivo, es donde se realiza la mayor parte de la lucha y negociación para obtener objetivos específicos. Esto es particularmente cierto en el caso de la formulación de la política económica —facultad constitucional del Presidente— y, en particular, del presupuesto público.

Por lo que respecta a las elecciones federales, el dominio del PRI desde su fundación como PNR fue casi absoluto —ganó todas las elecciones presidenciales y de gobernador; perdía eventualmente algunas presidencias municipales y diputaciones— hasta 1988, cuando

su triunfo sobre el FDN y el PAN (50.1 por ciento, contra 30.1 y 17 respectivamente) fue duramente cuestionado. En las últimas elecciones de diputados federales de 1991, no obstante, el PRI consiguió alrededor del 62 por ciento y, aunque los partidos de oposición reclamaron fraude, los estudiosos en general opinaron que la recuperación del Revolucionario era real, si bien menor a la observada en las cifras oficiales. Por otra parte y a diferencia de otros países latinoamericanos, el arreglo político no se ha visto amenazado por posibles golpes de Estado ni movimientos de masas que trasciendan los instrumentos formales de control político. Puede afirmarse, entonces, que en México la volatilidad es reducida. En general se aceptan las principales instituciones políticas y sociales del Estado.

Por lo que hace a los recursos que moviliza el gobierno, dado que en el capítulo sobre el crecimiento del gobierno ya se ha hablado del gasto total del sector público, en este se revisará el del llamado sector público presupuestario, que ha representado en los últimos años, entre el 8 y el 95 por ciento de aquél.<sup>5</sup>

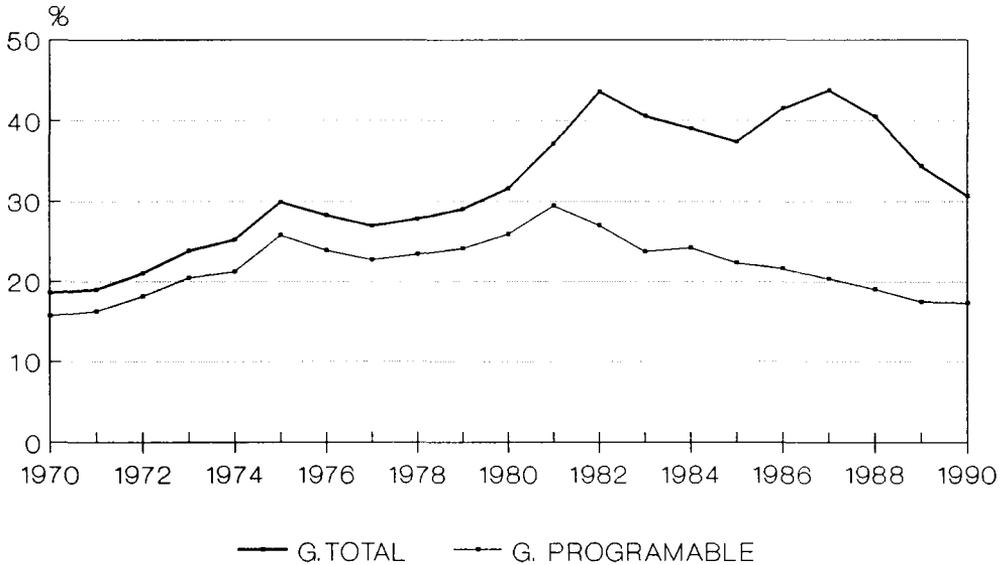
La actividad del sector presupuestario se incrementó de manera notable entre 1970 y 1982; su gasto como proporción del PIB manifiesta dos claras tendencias en los últimos veinte años. La primera, de gran crecimiento, desde 1970 a 1982, cuando pasó de 19 a 44 por ciento. La segunda, de estancamiento y contracción, llevó el gasto a niveles similares a los que tuvo a fines de los setentas: 31 por ciento en 1990, como se observa en la primera gráfica.

---

5 El sector extrapresupuestal incluye al Departamento del Distrito Federal, Transporte Colectivo Metro y el conjunto de pequeñas empresas conocido como "chiquillería". Hasta 1990 se consideró a Teléfonos de México, y antes a Altos Hornos de México, por ejemplo. Para los montos totales ver los Informes del Banco de México.

Gráfica 1

### Gasto presupuestario / PIB 1970-1990 (1980=100)

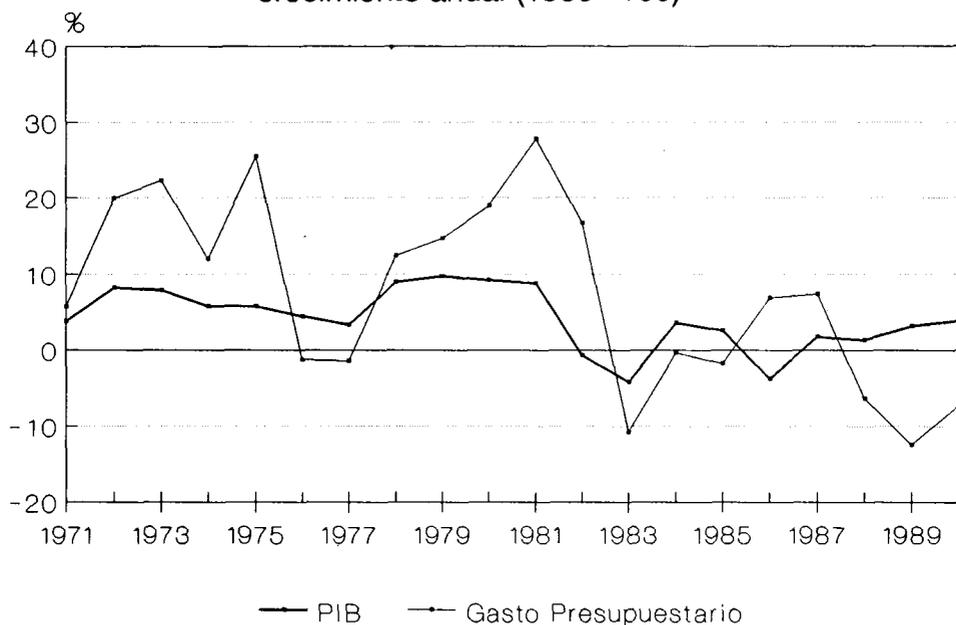


Fuente: Carlos Salinas de Gortari. Tercer Informe de Gobierno, 1991. Anexo. Presidencia de la República, México.

Este comportamiento se refleja también en las variaciones anuales del gasto. A pesar de su inestabilidad frente al crecimiento relativamente constante del PIB, es posible identificar de nuevo los mismos períodos: el primero, en el que destacan tasas superiores al 10 por ciento —con un máximo de 28 en 1981—, y el segundo, donde predominó el estancamiento (con fuertes caídas en 1983 y 1989, de 11 y 13 por ciento, respectivamente). El Producto Interno Bruto se mantuvo con reducciones y aumentos menores de 10 por ciento.

Gráfica 2

PIB y gasto presupuestario 1971-1990  
crecimiento anual (1980=100)



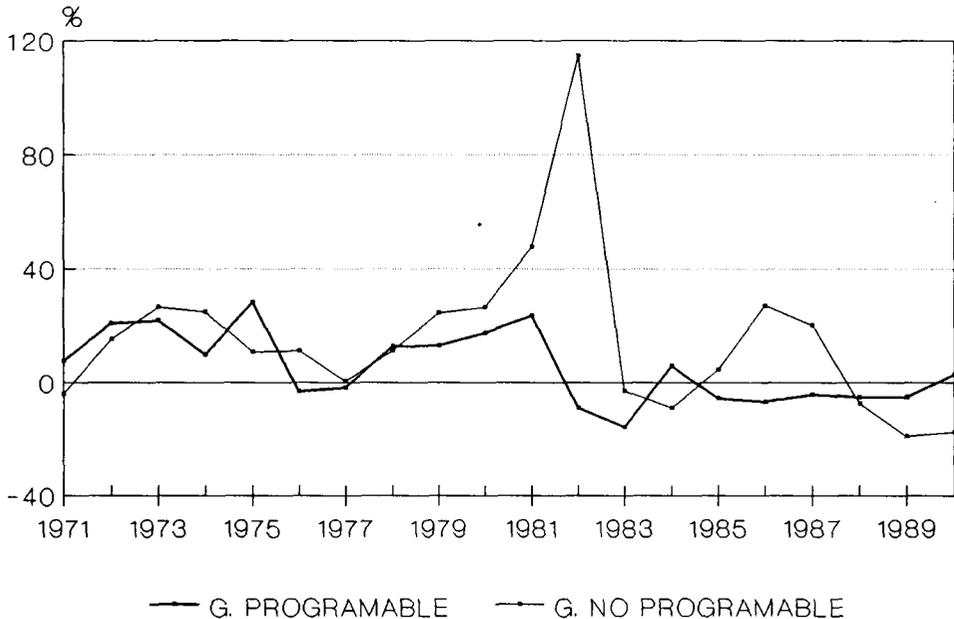
Fuente: ver gráfica 1.

Ahora bien, al hacer una división por sexenios, durante las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo el gasto presupuestario tuvo tasas de crecimiento medio anual de 14 por ciento, las más altas del período de estudio. El año de 1976 marcó un descenso, ya que los crecientes déficit debidos a que el gasto no se compensó con ingresos adicionales, y la devaluación del peso, por las excesivas importaciones vis a vis las exportaciones, obligaron a efectuar recortes importantes. El manejo del gasto se modificó sustancialmente en las dos siguientes administraciones; ante una situación de crisis fiscal (los ingresos petroleros, que habían representado el 30 por ciento del total durante el boom de 1978-1981, sufrieron caídas muy fuertes por la baja de precios) se aplicaron políticas de austeridad que racionalizaron el gasto, redujeron los subsidios a los bienes y servicios producidos por el gobierno y desincorporaron empresas públicas. En la administración de Miguel de la Madrid tales políticas produjeron el freno del crecimiento en el gasto presupuestario (-1 por ciento) y, en los dos primeros años de Carlos Salinas, una reducción de 3.6 por ciento.

Al separar el gasto público presupuestario en sus dos componentes, el programable (erogaciones identificables con programas específicos) y el no programable (participaciones a estados y municipios, estímulos fiscales y pago y servicio de la deuda), según lo muestra la gráfica 1, se observa cómo, a partir de 1981, el gasto no programable aumenta de manera considerable su participación en el total. Este tipo de gasto, que puede identificarse con el "incontrolable" de la primera parte del capítulo, significó una pérdida muy importante de capacidad de decisión en las finanzas públicas. El peso de la deuda en este gasto fue de un promedio de 57 por ciento durante 1970-1981, hasta 83, durante 1982-1990.

*Gráfica 3*

**Gasto público presupuestario 1970-1990**  
crecimiento anual

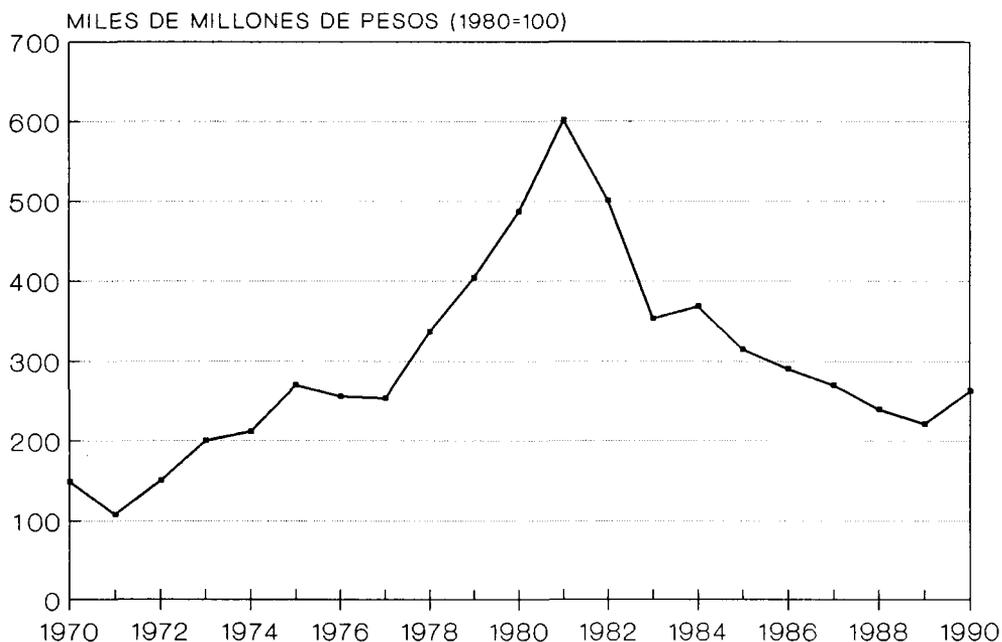


Fuente: ver gráfica 1.

De una participación en el gasto total de 21 por ciento, el gasto no programable se duplicó al pasar a 44 en 1990; en los años de 1987 y 1988, incluso superó el 50. En general, ambos tipos de gasto se comportaron de manera similar hasta el fin de los años setenta; desde entonces el no programable creció enormemente hasta la renegociación de la deuda de 1982, siguió incrementándose y desde 1988 ha decrecido. A partir de ese último año las tendencias se invirtieron: el gasto programable se redujo en menor medida y, en 1990 creció ligeramente, fenómeno que no se producía desde 1984.

**Gráfica 4**

### Inversión pública federal 1970-1990



Fuente: INEGI. Estadísticas Históricas de México, tomo II, México, 1986.

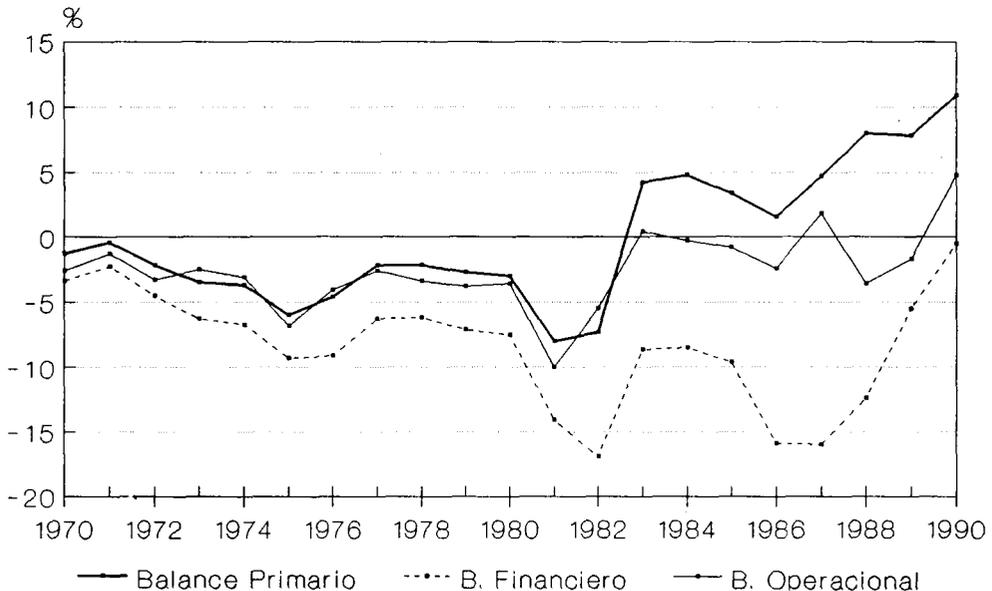
Una de las principales consecuencias de la pérdida de capacidad de decisión presupuestaria se manifiesta en el comportamiento de la inversión pública federal (compuesta por las erogaciones en obra pública y bienes nacionales del gobierno federal, así como las de los

organismos y empresas de control directo e indirecto). Hasta 1981 se registró una tasa media de crecimiento superior a 15 por ciento y, en adelante, se produjeron tasas negativas hasta 1990 cuando, a pesar del crecimiento de 20 por ciento, se alcanzó un monto similar al de 1975. La participación gubernamental directa en la promoción del desarrollo se vio enormemente reducida.

Para estimar la relación entre los ingresos y gastos del sector público se utilizan tres estimaciones principales. La primera es el balance primario, que considera los ingresos y gastos totales del sector público distintos de intereses; es decir, mide las correcciones en finanzas públicas. La segunda estimación es el balance financiero, que mide las necesidades crediticias totales del sector público (déficit primario —si lo hay—, pago de intereses y financiamiento al sector privado). La tercera estimación es el balance operacional, que indica los cambios en el valor real de la deuda pública (el déficit operacional menos el financiamiento al sector privado —o intermediación financiera— y la disminución provocada por la inflación en el valor de la deuda en moneda nacional).

*Gráfica 5*

**Situación financiera del sector público**  
(porcentajes del PIB 1970-1990)

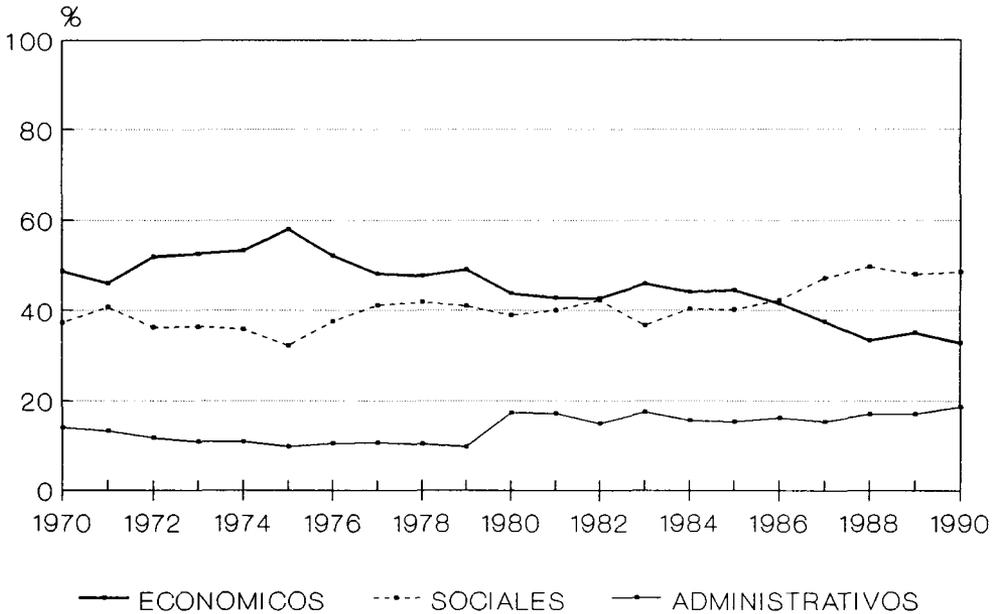


Fuente: ver gráfica 1 y 4.

En la gráfica 5 la corrección en las finanzas públicas es evidente, sobre todo en 1983 y 1984 cuando se realizaron ajustes generales de gasto. La caída de los precios del petróleo en 1986 significó un drástico aumento en el déficit financiero, pero el balance primario permaneció más constante. A partir de entonces el déficit financiero se ha reducido hasta niveles menores que los de principios de los años setenta. El balance operacional mejoró en los últimos años gracias a los menores pagos de la deuda. En 1988 el promedio de la deuda, interna y externa, del sector público consolidado con el Banco de México representó el 62.4 por ciento del PIB, en tanto que en 1990 fue de 48.

En relación al destino del gasto, la política de asignación del gasto programable del sector presupuestario ha privilegiado el desarrollo social y el energético, rubros que absorbieron aproximadamente dos terceras partes del total durante los veinte años (ver anexo 1). Las tasas de crecimiento más altas llegaron a 28 por ciento en 1975 y 23 en 1981. En estos años de mayor dinamismo los sectores favorecidos fueron en 1975, desarrollo regional, turismo, desarrollo rural e industria. En 1981, los privilegiados con mayores crecimientos fueron desarrollo regional, comercio y pesca. Los años cuando se registraron las caídas más abruptas fueron 1983 (con decrecimiento de 16 por ciento) y 1986 (con uno de 7). Los sectores más afectados en 1983 fueron desarrollo regional, desarrollo urbano, turismo y educación. En 1986 los perjudicados fueron desarrollo urbano, turismo y comercio. (ver anexos 1 y 2)

A pesar de las variaciones en el crecimiento de las asignaciones a cada sector, es notable la estabilidad en el "reparto del pastel", es decir, la estructura porcentual del gasto sectorial programable de 1990 es muy parecida a la de 1970 —sólo el sector de administración tuvo una variación cercana a 10 puntos porcentuales—. Como se dijo, los más importantes continúan siendo desarrollo social y energéticos. Esto habla de una importante tendencia incrementalista —marginalista— en la formulación del presupuesto y el ejercicio del gasto. Las prioridades nacionales cambiaron poco en veinte años.

**Gráfica 6****Gasto programable del Gobierno Federal  
estructura porcentual 1970-1990**

Fuentes: ver gráficas 1 y 2.

A pesar de la continuidad descrita, si se observa el desarrollo del gasto programable del Gobierno Federal agrupando sus ramos administrativos (dependencias particulares) por función, la impresión es diferente.<sup>6</sup> Después de mantenerse por abajo de los gastos económicos, desde 1986 los gastos sociales empezaron a predominar en detrimento de aquéllos, ya que los gastos administrativos se conservaron casi constantes. Es decir, la influencia de cambios relativamente pequeños durante esos cinco años produjo un cambio de

6 Cuando se considera al Gobierno Federal se excluye con esto a los organismos y empresas sujetos a control; la comparación, no obstante, sigue siendo ilustrativa. La clasificación por función se tomó del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Estadísticas Históricas de México, tomo II, 1986.

mayor envergadura observable en esta otra perspectiva. En algunos años se podrán observar los límites de dicha inercia.

## **B. La evolución de las técnicas**

Hasta 1976 la presupuestación se realizaba por medio del presupuesto tradicional. Se trataba de un documento propiamente contable en el que se exponían los gastos de la administración pública federal asignados a cada ramo (Secretaría) y a las subdivisiones administrativas en cada uno, o bien, a los bienes o servicios que adquiriría.

A partir del año mencionado, se implantó de manera generalizada el presupuesto por programas cuyo propósito es cumplir los objetivos de los planes de largo y mediano plazos por medio de la realización de programas y la ejecución de actividades específicas. Incluye costos, pero más que un instrumento de contabilidad y administración, se le concibe como uno de política económica con el que se organizan y llevan a buen fin los objetivos y proyectos del gobierno.

El origen del presupuesto por programas en México se remonta a mediados de los años sesenta, cuando se creó la Comisión de Administración Pública (CAP). En esa época, la presupuestación y en general la política económica estaban delegadas por el Presidente en la Secretaría de Hacienda de manera casi exclusiva. En algunos casos aislados de planificación, participaban otras secretarías importantes.

En 1967, la CAP elaboró un informe en el que sugería establecer un presupuesto que diera cuenta de la programación gubernamental, así como la sectorización de las entidades de la administración pública para realizar una planeación integral. (Pardo 1984: 102).

Durante la gestión de Luis Echeverría se intentaron aplicar algunas de las recomendaciones de la CAP con un Plan Global de Reforma 1971-1976. Se crearon unidades de control y orientación en las diversas dependencias pero, en lo referente al gasto, los intentos de coordinación de egresos e inversiones fueron infructuosos; produjeron solamente crecimiento del aparato y la deuda públicos. (ibid.: 104). Con mejor futuro, en el período 1973-1975 el secretario de Hacienda José López Portillo, que había sido el titular de la CAP, apoyó un proyecto piloto de presupuesto por programas. Respecto a la política económica,

después de su primer año de gobierno el presidente Echeverría empezó a intervenir activamente en su formulación, con la consiguiente pérdida de autonomía de la Secretaría de Hacienda.

En 1976, el nuevo presidente López Portillo impulsó una Reforma Administrativa que Bailey resume en tres puntos: 1) Reorganización de las secretarías de línea; 2) Organización sectorial de las paraestatales, bajo secretarías "cabeza de sector" y 3) Instrumentación general del presupuesto por programas. (*Revista de Administración Pública* 1980, núm. 44: 11-34).

El aspecto más importante de la reorganización fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) que se encargaría de todas las funciones relacionadas con la planeación. Se integró con áreas ya existentes de algunas dependencias y con otras nuevas. Se le traspasaron las funciones de programación de la anterior Secretaría de la Presidencia; las de información y estadística de la Secretaría de Patrimonio Nacional (también disuelta) y la integración del presupuesto, de la Secretaría de Hacienda (la Subsecretaría de Egresos). La evaluación no tenía antecedentes administrativos definidos.

La organización sectorial de la administración federal consistió en dar facultades de coordinación sobre las paraestatales y fideicomisos a las secretarías y departamentos administrativos que se encargarían de las diferentes áreas funcionales. Al principio se crearon dieciocho sectores que correspondían a cada secretaría y departamento, para después reducirlos a doce grandes sectores de actividades económicas y sociales. El propósito central de la sectorización fue el de mejorar la planeación nacional y la supervisión del cada vez mayor grupo de empresas paraestatales.

La presupuestación por programas, otro de los puntos cruciales de la reforma, implicaba el seguimiento de un plan multianual de seis años compartimentado en planes de mediano plazo y programas orientados por metas. La intención era contar con un medio que permitiera relacionar más eficazmente los objetivos nacionales por medio de una selección correcta de alternativas de política.

Hubieron elementos, tanto dentro como fuera de SPP, que complicaron la implantación del presupuesto por programas y la toma de decisiones en general. Las funciones propias de las organizaciones que llamamos de control se dividieron entre dos dependencias

responsables en general, una de los ingresos, y otra de los egresos nacionales, lo que creó una fuente de conflicto permanente, además de las naturales con las organizaciones demandantes de recursos. Hacienda, por ejemplo, mantuvo el control sobre los gastos financiados por medio de la deuda pública, entre ellos la mayor parte de la inversión. (varios 1984. *Public Budgeting and Finance*: 87). Si bien los problemas más graves se han atenuado, otros son parte integral de este tipo de presupuestación y, por lo tanto, perviven hasta la fecha.

En el aspecto interno, a las dificultades administrativas y técnicas de la programación y evaluación se añadió la de los distintos orígenes burocráticos que tenían las áreas encargadas de ellos. La subsecretaría de presupuesto mantuvo su unidad pero también las inercias y los énfasis tradicionales en la elaboración del documento anual. (ibid.: 14).

Por lo que respecta a los problemas externos, los conflictos que cabía esperar entre la SPP y la SHCP se agravaron por las diferentes ideas que tenían sus titulares acerca del tipo de desarrollo que debía seguir el país. A pesar de que se creó la Comisión Gasto-Financiamiento para coordinar las políticas monetaria y fiscal, y los ingresos y egresos para la formulación del presupuesto, los desacuerdos se intensificaron y condujeron a la renuncia de ambos secretarios (Carlos Tello, de Programación y Julio Rodolfo Moctezuma, de Hacienda) en 1977. Por otra parte, tanto las "cabezas de sector" —que dentro del esquema debían coordinar sus respectivos presupuestos— como las entidades supervisadas procuraban mantener su influencia y se resistían a los intentos de control de ambas secretarías. "El director de PEMEX tenía reuniones con el presidente mismo, no con funcionarios de su sector." (Pardo 1984: 117).

Las rutinas relativamente estables y, más importante, objetivos generales más claros no se consiguieron sino hasta fines de 1979; esto facilitó la publicación del Plan Global de Desarrollo a mediados de año siguiente, tres años después de iniciado el sexenio. En adelante, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y el de 1989-1994 fueron publicados oportunamente. A partir de los lineamientos y objetivos de mediano plazo establecidos en ellos, se han elaborado programas de mediano plazo que determinan acciones concretas de dirección y asignación de recursos anuales. El último vínculo entre la planeación y la presupuestación son los programas operativos anuales (POA) que,

basados en los programas de mediano plazo, servían a la desaparecida SPP para integrar los presupuestos anuales de la Federación.

Antes de describir el proceso presupuestario cabe hacer un recuento de la legislación más importante en materia presupuestal desde de que se realizó la Reforma Administrativa.<sup>7</sup>

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de 1976, que sustituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, organizaba la estructura de la Administración Pública Federal (incluía la creación de la SPP) para precisar atribuciones y mejorar la coordinación. También en 1976 se promulgó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (LPCGP), derogatoria de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935. En ella se establecía la nueva presupuestación por programas; se regulaba el gasto público de los tres poderes de la Unión; se creaban unidades de programación, presupuestación y evaluación dentro de las dependencias y organismos, y se descentralizaban ciertas decisiones de gasto a las dependencias y entidades.<sup>8</sup>

En 1982 se reformaron los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución para establecer claramente las atribuciones y responsabilidades del Estado en la economía y para crear el Sistema de Planeación Democrática (SPD), mediante el que se orientaría el desarrollo del país. Se promulgó la Ley de Planeación que regulaba al SPD y, por medio de él, la formulación, control y evaluación de la planeación nacional. También se hicieron reformas y adiciones a la LOAPF para crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que se encarga del sistema de control de la administración pública. Por último, se emitió la Ley de Obra Pública que incluye este tipo de inversión en la planeación global y en la corresponsabilidad de las dependencias.

---

7 Una buena relación de las modificaciones al marco jurídico de la presupuestación es la que presenta Javier Castillo Ayala. *Revista de Administración Pública*, vol. 59/60: 91-107.

8 Este último punto, llamado corresponsabilidad del gasto público, se empezó a aplicar hasta que, en 1979, la SPP emitió un manual que reducía los trámites que las dependencias debían realizar para ejercer el gasto. Pichardo 1981: 13 y *Revista de Administración Pública.*, vol. 59/60: 98-99.

## C. El Proceso Presupuestario

### a) *Formulación*

Las dependencias globalizadoras (SPP y SHCP)<sup>9</sup> se vinculan estrechamente durante el proceso presupuestario. A la Secretaría de Hacienda corresponde estimar y definir los ingresos anuales —mediante la Ley de Ingresos de la Federación—, en tanto que la Secretaría de Programación y Presupuesto se encarga de integrar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y de emitir normas y lineamientos para su formulación y ejercicio.

La Subsecretaría de Planeación del Desarrollo y de Control Presupuestal es responsable del marco normativo y contable de la planeación y de establecer las políticas presupuestal y de servicio civil. La Subsecretaría de Planeación y Presupuesto, por su parte, realiza la programación y presupuestaciones sectoriales, es decir, se encarga de la mayoría de las asignaciones a los programas, que se mencionaron en la primera parte. (La otra Subsecretaría en SPP es la de Desarrollo Regional).

La coordinación entre las actividades de ambas Secretarías se llevaba a cabo en la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, que estudia las alternativas de política financiera, fiscal y crediticia y propone una calendarización del gasto de acuerdo a las necesidades y los recursos disponibles.

El proceso presupuestario comienza con la elaboración del Programa Operativo Anual Macroeconómico en el que se estiman las principales variables financieras y presupuestales y se estipulan los lineamientos de gasto para la formulación del presupuesto.<sup>10</sup> Mientras se elabora

9 · Por decreto publicado en el Diario de la federación el 21 de febrero de 1992, la SPP desapareció y se transfirieron sus funciones a la SHCP, salvo las relacionadas con la promoción del desarrollo científico y tecnológico, ahora a cargo de la SEP. Las subsecretarías de normatividad y control presupuestal, así como el INEGI y las delegaciones regionales de programación y presupuesto pasaron a formar parte de la SHCP según su reglamento interior del 24 de febrero. Con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social el 25 de mayo, la Subsecretaría de Desarrollo Regional pasó a formar parte de ella.

Hasta junio de 1992 no se había notificado modificación alguna al proceso presupuestario. Cabe esperar que el papel de las unidades administrativas que aquí se mencionan, habida cuenta de su cambio de adscripción, continúa en general siendo el mismo.

10 Intervención de Rogelio Gasca Neri, subsecretario de programación y presupuesto, en el seminario "El presupuesto frente a los nuevos retos de la planificación y coordinación de políticas públicas",

dicho programa la subsecretaría de planeación, a base de las partidas ejercidas el año anterior, hace un estudio para calcular las asignaciones mínimas que permitirían a las dependencias realizar las actividades que les corresponden. Este es un elemento incrementalista que fomenta la estabilidad y permanencia de los programas.

Hasta 1990, las dependencias preparaban y entregaban a la SPP sus respectivos Programas Operativos Anuales (POAs) en los que establecían metas, junto con sus costos estimados, acordes con los programas de mediano plazo; ésta los revisaba y les daba a conocer los llamados "techos presupuestales" para que aquéllas ajustaran sus peticiones originales. La consecuencia natural era que las dependencias, al prever reducciones, exageraban sus propuestas con la intención de que la SPP les otorgara montos mayores a sus necesidades. Además, la diferencia entre las propuestas y las asignaciones efectivas servía de pretexto en caso de que no se cumplieran las metas.

Para evitar estas complicaciones, se estableció que para la formulación del PEF de 1992, la SPP comunicara a cada dependencia un techo financiero preliminar o pretecho, con el fin de que con esa base se elaborara el POA correspondiente y se logaran propuestas más realistas. De este modo los ajustes finales serían menores y se reducirán los conflictos. Los pretechos se establecen a partir de ciertos objetivos del POA Macroeconómico, entre ellos un gasto programable de 17.5 por ciento respecto al PIB. El resultado sería una mayor congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo, los planes sectoriales a mediano plazo y los POAs. Se trataba pues, de una combinación de medidas macroeconómicas con la técnica de asignación por límites de gasto, cuyo propósito era controlar más eficazmente el presupuesto.

Los pretechos se comunicaron en julio de 1991; la negociación y las adecuaciones tendrán lugar entre agosto y septiembre de este año. En esta fase de negociación, los Comités Técnicos de Instrumentación del Plan (COTEIPs) desempeñan un papel destacado. Se trata de grupos de trabajo formados con representantes de las globalizadoras y de las dependencias y entidades de cada sector, que tienen la función de

estudiar las propuestas de gasto. En el caso de las empresas públicas, se utilizan indicadores de rentabilidad financiera; en el de las dependencias administrativas, las consideraciones se orientan a cubrir las demandas sociales y mejorar la eficiencia. Después de analizar y adecuar las propuestas, los COTEIPs las enviarán ahora a la SHCP para que integre con ellas el documento anual.

Durante octubre y los primeros días de noviembre se realizarán los ajustes necesarios a los POAs para presentar el 15 de este último el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados. En estos últimos ajustes ya no participan los COTEIPs sino únicamente las dependencias y entidades en forma individual.

La presupuestación regional se lleva a cabo en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADEs) cuya función es elaborar, instrumentar y evaluar los Planes Estatales de Desarrollo que coordinan las actividades de los tres niveles de gobierno. La planeación y programación de los COPLADEs se formaliza mediante los Convenios Unicos de Desarrollo (CUDs) que anualmente celebra la Federación con cada estado de la República. En ellos se establecen las aportaciones que para financiar los proyectos harán los gobiernos federal, estatal y municipal. Los recursos destinados al presupuesto regional se canalizan por medio del Programa Nacional de Solidaridad y de los programas de apoyo a zonas específicas.

Con el fin de coordinar la planeación y el aprovechamiento eficiente de la deuda externa, en 1990 empezó a funcionar el COTEIP de Crédito Externo, en el que participaban SHCP, SPP, los agentes financieros y las entidades y dependencias ejecutoras de los proyectos financiados con estos recursos. Su tarea es formular el POA de Crédito Externo del Sector Público Federal. (Secretaría de Programación y Presupuesto 1990: 24).

Una vez integrado el proyecto del PEF debe enviarse al Gabinete Económico para una última revisión, y posteriormente al Presidente de la República para su autorización. El Ejecutivo, por medio del Secretario de Hacienda y Crédito Público, lo presentará a la Cámara de Diputados el 15 de noviembre. Debe ser aprobado antes de iniciarse el próximo año, ya que legalmente no puede ejercerse ningún gasto no aprobado.

### *b) Ejecución y control*

Después de publicarse el PEF, la SPP comunicaba a las dependencias y entidades los montos autorizados para cada una, el calendario de pagos y el resumen calendarizado por capítulo de gasto.

En 1991 se creó dentro de SPP la Unidad de Evaluación de Proyectos de Inversión encargada de mejorar la eficiencia de este tipo de gasto al realizar dictámenes sobre nuevos proyectos, llevar a cabo el seguimiento de los ya existentes y proponer mejoras, operar el registro nacional de proyectos de inversión y, en general, vigilar la congruencia de las inversiones con los objetivos programáticos.

Para reforzar el adecuado ejercicio del gasto se realizan dos tipos de convenios: de déficit-superávit y de desempeño. En los primeros, que son trimestrales, participaban la SECOGEF y la SPP. Su finalidad es mantener el gasto de las entidades paraestatales bajo control presupuestal y las más importantes bajo control presupuestal indirecto dentro de los objetivos macroeconómicos y señalar las desviaciones. Los segundos, procuran aumentar la eficacia en el logro de metas determinadas de acuerdo con los POAs de cada dependencia.

Para dar cuenta del ejercicio del gasto, durante 1989 se publicaron, entre otros, los siguientes documentos: el "informe semanal sobre las finanzas del gobierno federal"; el "informe mensual sobre el avance del gasto público", y el "informe mensual sobre la situación financiera del sector público". A la Cámara de Diputados deben presentarse los "informes trimestrales sobre la situación económica y las finanzas públicas", así como los informes anuales de ejecución del PND.

### *c) Evaluación*

Anualmente el Poder Ejecutivo debe presentar al Legislativo tres documentos que evalúan la actividad del sector público y, en particular, el ejercicio del gasto. Estos son: la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Informe de Gobierno y el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. La Cuenta Pública es un documento que expone de manera exhaustiva la gestión financiera del sector público en un año determinado y permite comprobar si las dependencias y entidades se sujetaron a los lineamientos del PEF, así como si lo realizado corresponde a los objetivos de los programas. Tanto el Informe de Gobierno como el de ejecución del PND dan cuenta de la utilización de

los fondos públicos y el cumplimiento de metas programáticas; en todo caso, la diferencia estriba en que el primero es también un mensaje a la nación y tiene mayor detalle estadístico en su anexo; el segundo revisa los avances en áreas particulares de política.

El papel del Poder Legislativo en el control y evaluación del PEF comienza, como se dijo, con la recepción, discusión y dictamen del proyecto anual. Después de que el secretario comparece ante el pleno de la Cámara de Diputados para explicar el contenido general del PEF, su relación con los planes y programas, y su impacto en la economía, el proyecto se turna a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública para su análisis. Una vez realizados los estudios, dicha comisión elabora un dictamen que debe ser leído dos veces y luego puesto a discusión. Al ser aprobado el proyecto de PEF, incluidas ya las modificaciones, se convierte en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Como se observa, el período de mes y medio en el que los diputados analizan el Proyecto de Presupuesto es muy reducido. Desde hace tiempo hay propuestas para ampliarlo y fomentar con ello un mayor equilibrio entre las opiniones del Legislativo y las de autoridades y especialistas del Ejecutivo. (Pichardo 1981: 36-38 y 1984: 73-73 y 143-146).

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal se presenta al legislativo los primeros días de junio. La responsable de su escrutinio es la Contaduría Mayor de Hacienda. Antes de que transcurran 160 días, la Contaduría debe presentar a la Cámara un informe previo que analice de manera general el contenido de la Cuenta Pública. Este análisis sirve para que la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública realice un dictamen más preciso y evaluatorio del documento en cuestión. El dictamen se somete a discusión en el pleno y, al aprobarse, se formulan recomendaciones para mejorar el control de ciertas áreas.

Al tiempo que este proceso tiene lugar, la Contaduría puede someter a auditorías financieras y administrativas a las dependencias y entidades sujetas a control presupuestal. También se fiscalizan las transferencias federales a las entidades de control presupuestal indirecto. Los resultados de tales investigaciones conforman el "Informe de Resultados de Revisión de la Cuenta Pública" que se discute en el pleno. En caso de haberse encontrado anomalías, se inicia el proceso legal para deslindar responsabilidades. (Pichardo 1984: 146).

## Recapitulación

A lo largo de este artículo se procuró justificar la descripción inicial del presupuesto como resultado de un proceso de negociación tanto formal como informal entre múltiples organizaciones e individuos; el resultado final de tal proceso difícilmente puede conocerse de antemano, ya que influyen en él las preferencias y el poder de varios actores.

Las características principales de la presupuestación reciente en nuestro país han sido la disciplina (reducir cada vez más el déficit público) aumentar la base gravable y exigir el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los ciudadanos, la renegociación de la deuda externa y un manejo distinto de la interna (gracias a la reducción de las tasas de interés). Estas decisiones macroeconómicas han sido parte de un conjunto de políticas consistente, que han dado estabilidad a las expectativas de los grupos sociales y de las organizaciones gubernamentales.

En los últimos veinte años, el destino del gasto público programable según la clasificación sectorial del gobierno siguió un patrón incrementalista, es decir, cambió muy poco año con año, tan poco que a la distancia la estructura porcentual es muy parecida. Sin embargo, al considerar una clasificación por funciones, de tres tipos de gasto fundamentales, se aprecia un aumento relativo de los gastos sociales, una reducción de los económicos y la estabilidad de los administrativos.

En los años de crecimiento económico, con una visión expansionista del papel del Estado, las organizaciones de gasto tuvieron gran importancia; a partir de la crisis de 1982 y, cada vez más, las organizaciones de control han asumido un papel preponderante. Que la presupuestación se inicie con una estimación general de la intervención gubernamental en la economía, y se comuniquen a las dependencias su techo respectivo, es señal de la fuerza de las organizaciones de control que creció en los tiempos de inflación y déficit con la necesidad de limitar el crecimiento del gasto público.

Junto con la declinación del intervencionismo estatal que parecía ser capaz de aumentar ilimitadamente sin consecuencias graves, en México como en otros países se ha dejado un poco de lado la ambiciosa idea de que la planeación y programación traerían como resultado natural el

éxito económico; la presupuestación ha vuelto a insistir, modestamente, en el control de las finanzas públicas.

Por otro lado, la preponderancia del poder Ejecutivo ha producido que la supervisión del Legislativo no sea tan especializada como sería deseable, y que quede, con frecuencia, en señalamientos generales y declaraciones de principios, que dejan las discusiones bajo el control de los funcionarios expertos. Junto con esto, los análisis y estudios del presupuesto en la prensa y revistas académicas son escasos y, por lo general, poco minuciosos. Los estudios serios, numerosos, que proporcionen nociones viables alternativas a la oficial, están todavía por venir.

## Anexo 1

**Gasto Programable Del Sector Público Presupuestal Por Clasificación Sectorial Económica**  
**Estructura porcentual**

Año	Poder Ejecutivo															Poderes Legislativo y Judicial
	Total	Des Rural	Pesca	Desarrollo Social					Comunic Y Transp	Comercio Y Abasto	Turismo	Energ.	Indus	Admón	Justicia y seg.	
				Total	Educ.	Salud y Laboral	Solid. y Des.Reg.	Des. Urbano								
1970	100.0	5.9	0.0	29.6	10.8	15.5	0.4	2.9	10.8	6.4	0.1	28.9	0.4	13.8	3.7	0.3
1971	100.0	6.8	0.0	31.7	11.4	17.2	0.4	2.7	11.2	5.8	0.2	29.9	1.7	9.0	3.5	0.2
1972	100.0	8.4	0.0	33.7	11.2	16.9	1.9	3.7	8.9	4.8	0.5	27.2	4.6	8.2	3.4	0.2
1973	100.0	9.0	1.4	30.1	10.4	15.2	0.6	3.9	9.1	5.3	0.3	25.6	7.6	8.1	3.1	0.2
1974	100.0	9.2	1.1	30.6	10.6	16.7	0.4	3.0	7.1	8.6	0.3	25.1	7.5	7.3	3.1	0.2
1975	100.0	10.8	1.1	27.8	10.7	14.2	0.6	2.3	7.0	7.7	0.4	27.3	8.4	6.7	2.7	0.1
1976	100.0	10.7	1.3	32.9	12.7	16.6	1.1	2.5	8.1	5.4	0.4	24.8	6.9	6.4	2.9	0.2
1977	100.0	9.1	1.3	33.7	14.4	15.6	1.7	2.1	7.2	6.6	0.4	24.7	7.2	6.9	2.7	0.2
1978	100.0	9.1	1.2	32.7	13.7	15.1	1.7	2.2	2.0	7.1	0.4	27.9	6.6	6.0	2.5	0.2
1979	100.0	9.7	1.2	33.4	13.4	14.4	3.1	2.6	6.8	5.3	0.4	29.3	6.9	4.3	2.4	0.1
1980	100.0	12.0	1.1	31.0	12.1	13.5	2.3	3.1	6.9	5.9	0.4	27.5	7.8	5.1	2.0	0.2
1981	100.0	10.6	1.3	31.2	12.2	12.5	3.1	3.4	6.5	7.5	0.4	28.6	7.8	3.7	2.2	0.1
1982	100.0	9.4	1.7	33.8	13.9	13.6	3.9	2.4	6.9	7.0	0.3	26.8	8.0	3.7	2.2	0.1
1983	100.0	9.6	1.9	28.0	11.6	12.8	2.0	1.7	8.2	10.0	0.2	25.9	10.0	3.5	2.4	0.2
1984	100.0	8.5	1.6	27.6	11.8	11.6	2.6	1.7	8.3	9.3	0.2	24.6	13.2	3.5	3.0	0.2
1985	100.0	8.1	1.5	31.1	12.8	12.6	2.2	3.5	8.7	6.7	0.2	23.9	12.6	3.6	3.3	0.3
1986	100.0	8.2	1.8	30.7	12.2	13.9	2.7	1.9	8.5	6.2	0.2	25.3	12.2	3.7	3.1	0.3
1987	100.0	6.4	1.8	30.6	13.0	13.5	1.4	2.7	8.8	6.4	0.2	26.0	13.0	3.3	3.1	0.4
1988	100.0	5.4	0.7	32.0	13.9	14.8	1.3	2.1	7.0	7.0	0.2	27.3	12.9	3.8	3.4	0.4
1989	100.0	5.5	0.2	35.5	15.2	17.3	1.5	1.5	5.8	8.1	0.1	26.9	9.0	4.6	3.7	0.5
1990	100.0	5.8	0.2	37.6	15.7	18.5	2.4	1.0	5.5	8.3	0.2	26.6	8.0	3.2	4.1	0.6

Fuente: Ver gráfica 1

Anexo 2

Gasto Programable del Sector Público Presupuestal por Clasificación Sectorial Económica  
Crecimiento Anual (Precios Constantes 1980= 100)

Año	Poder Ejecutivo															Poderes Legislativo y Judicial
	Desarrollo Social							Comunic Y Transp	Comercio Y Abasto	Turismo	Energ.	Indus	Admón	Justicia y seg.		
	Total	Des Rural	Pesca	Total	Educ.	Salud y Laboral	Solid. y Des.Reg.								Des. Urbano	
1971	7.6	23.0	n.d.	15.2	13.8	19.7	-5.6	-1.1	11.4	-1.5	88.9	11.1	340.7	-30.1	1.4	-5.6
1972	20.6	49.6	n.d.	28.4	18.2	18.7	527.6	66.9	-3.8	0.0	135.3	9.8	229.5	10.7	16.9	-5.9
1973	21.7	30.5	n.d.	8.8	13.4	9.5	-64.5	29.6	24.5	33.8	-11.3	14.6	99.0	20.2	10.8	33.0
1974	9.9	11.3	-14.7	11.6	12.2	20.1	-28.7	-15.7	-14.2	77.7	-2.3	7.8	8.1	-2.0	8.6	8.6
1975	28.1	51.6	29.6	16.3	29.2	8.9	109.9	-3.3	25.6	14.7	87.2	39.4	43.8	18.7	10.9	-13.6
1976	-3.3	-4.7	6.4	14.5	14.3	13.3	82.0	7.7	13.0	-32.5	-3.5	-12.3	-20.5	-7.8	7.5	46.3
1977	-1.7	-16.0	0.4	0.7	11.5	-7.5	47.1	-19.7	-12.9	20.5	-8.0	-2.0	2.6	6.3	-9.4	-23.3
1978	12.6	12.1	9.0	9.3	7.4	8.5	15.8	22.3	0.1	21.1	0.0	27.1	3.4	-1.7	1.8	10.2
1979	12.8	20.4	5.7	15.4	10.4	7.9	103.5	29.6	20.6	-15.0	18.8	18.8	18.8	-19.1	9.4	1.6
1980	17.4	46.0	15.3	9.0	5.7	10.4	-11.0	42.9	18.1	30.0	14.0	10.2	31.4	38.9	-0.2	34.2
1981	23.4	9.0	45.5	24.1	25.1	13.9	63.2	35.2	17.0	56.2	15.4	28.3	23.3	-10.5	36.1	8.6
1982	-8.9	-19.1	15.8	-1.3	3.9	-0.6	14.5	-36.6	-4.0	-14.5	-13.6	-14.8	-6.4	-8.6	-11.8	-9.2
1983	-15.6	-14.2	-6.3	-30.1	-29.9	-21.1	-56.7	-39.9	0.3	20.8	-38.0	-18.3	5.7	-22.0	-5.8	13.3
1984	5.7	-6.9	-11.2	4.3	7.5	-4.2	37.9	6.5	6.9	-1.8	1.2	0.2	39.3	6.8	29.2	36.4
1985	-5.5	-9.6	-12.9	6.3	2.9	2.8	-19.7	92.4	-0.3	-32.0	-18.1	-8.4	-10.0	-1.7	6.1	6.8
1986	-6.7	-5.6	12.0	-8.1	-11.7	2.9	16.6	-50.2	-9.3	-14.4	-27.1	-1.1	-9.1	-6.2	-13.1	-2.6
1987	-4.3	-25.6	-1.9	-4.5	2.7	-7.3	-50.8	37.6	-0.3	-0.4	10.2	-1.6	1.6	-13.5	-3.0	23.8
1988	-5.1	-19.8	-62.3	-0.8	0.9	4.1	-14.4	-26.8	-25.1	4.1	-8.5	-0.5	-6.1	9.7	1.6	11.5
1989	-5.1	-3.0	-77.0	5.4	3.9	11.2	10.3	-29.1	-20.8	9.1	-37.0	-6.2	-33.3	15.1	4.3	5.7
1990	2.8	8.7	-1.4	9.0	6.2	9.9	66.6	-30.4	-3.6	4.8	70.2	1.5	-8.7	-29.7	13.7	15.0

Fuente: Ver gráfica 1

## Bibliografía

- Averbach, D. Joel, Putnam, D. Robert & Rockman, A. Bert.  
1981 *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press, Massachusetts.
- Banco de México.  
1989 *Informe Anual 1988*. México, D.F.
- De la Madrid Hurtado, Miguel.  
1980 *Estudios de derecho constitucional*. Porrúa, México.
- European Journal of Political Research*.  
Müller, Frank y Zimmermann, Klaus.  
1986 núm. 14. "The Determinants of Structural Changes in Public Budgets: A Theoretical and Empirical Analysis for the Federal Republic of Germany".
- Ferrel, Heady.  
1979 *Public Administration: A Comparative Perspective*. Marcel Dekker Inc., New York.
- Foro Internacional*.  
1984 vol. xxv. "La reforma administrativa para el desarrollo social en México".
- Journal of Public Policy*.  
Larkey, Patrick.  
1981 vol. 1, núm. 2. "Theorizing About the Growth of Government: A Research Assesment".
- Nort, E. Long.  
1978 *Bureaucratic Power in National politics*. Little, Brown & Company.
- Pardo, María del Carmen.  
1991 *La modernización administrativa en México: propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. Instituto Nacional de Administración Pública y Colegio de México.
- Peters, Guy.  
1984 *The Politics of Bureaucracy*. Longman, New York.
- Pichardo Pagaza, Ignacio.  
1981 *México: reflexiones sobre el proceso presupuestario en la Cámara de Diputados. Un enfoque comparativo*. Praxis 48. Instituto Nacional de Administración Pública, México.  
1984 *Introducción a la Administración Pública en México*, tomo 2. Instituto Nacional de Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México.
- Public Administration Review*.  
Lindblom, Charles.  
1959 vol. 19, núm. 2. "The Science of Muddling Through".  
Shick, Allen.  
1988 vol. 46, núm. 2. "Micro Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies".

*Revista de Administración Pública.*

1980 núm. 44. "La Secretaría de Programación y Presupuesto".

1984 Vol. 59/6. "El gasto público como elemento central de las finanzas públicas".

## Rose, Richard.

1989 " How Exceptional is the American Political Economy?" en *Political Science Quarterly*, vol. 104, núm. 1.

*Ordinary People in Public Policy: A Behavioural Analysis.* Sage, London.

## Secretaría de Programación y Presupuesto.

1990 *Informe de labores 1989-1990.* México.

## Varios.

Sharkansky, Ira.

1984 *Comparative Resource Allocation: Politics, Performance and Policy Priorities.* Sage, London.

1984 *Public Budgeting and Finance.*

Grizzle, Gloria.

1989 *Handbook of Public Administration.* Marcel Dekker Inc., New York.

Rahman, Syedur y Thai, Khi.

1991 *Handbook of Comparative and Development Public Administration.* Marcel Dekker Inc., New York.

## Wagner, Richard.

1983 *Public Finance: Revenue and Expenditures in a Democratic Society.* Little, Brown & Company, Massachusetts.

## Wildavsky, Aaron.

1979 *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis.* Little, Brown & Company, Massachusetts.

1988 *The New Politics of the Budgetary Process.* Scott Foresman, Glenville, Ill.

1989 *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process.* Transaction Publisher, New Jersey.

1990 *Public Administration: The State of the Discipline.* Chatham House, New Jersey.



---

# Empresa pública y privatización en México

---

*Eduardo Guerrero Gutiérrez*

## **I. Estado y economía en América Latina**

Desde la Gran Depresión hasta principios de la década de los ochenta, la intervención del Estado en la mayoría de las economías latinoamericanas —a través de empresas públicas— creció enormemente. En estos países se ha pensado que el Estado, regido por organismos burocráticos, es necesario para promover el crecimiento económico y la distribución justa de la riqueza.<sup>1</sup> Durante el período se instituyó un estilo paternalista de administrar, resultado en parte, de una modernización "desde arriba", entre cuyos elementos se cuentan los de un sistema clientelar, una tradición corporativista y un Estado patrimonialista:

Los regímenes se caracterizan por extensas empresas públicas que coexisten con el sector privado y lo apoyan, una amplia responsabilidad para la provisión de servicios sociales, y grupos de clientela dependientes entre sí adheridos formalmente al régimen en el poder. La instrumentación de políticas (...) es prerrogativa exclusiva de una élite poco informada, las negociaciones y "ajustes" se realizan

---

<sup>1</sup> 'A la mayoría de los latinoamericanos nunca les ha atraído el Estado Liberal... esta idea no es compatible ni con su herencia colonial ni con las expectativas de desarrollo de sus líderes políticos desde los treinta' Sloan 1984: 128.

---

# Empresa pública y privatización en México

---

*Eduardo Guerrero Gutiérrez*

## **I. Estado y economía en América Latina**

Desde la Gran Depresión hasta principios de la década de los ochenta, la intervención del Estado en la mayoría de las economías latinoamericanas —a través de empresas públicas— creció enormemente. En estos países se ha pensado que el Estado, regido por organismos burocráticos, es necesario para promover el crecimiento económico y la distribución justa de la riqueza.<sup>1</sup> Durante el período se instituyó un estilo paternalista de administrar, resultado en parte, de una modernización "desde arriba", entre cuyos elementos se cuentan los de un sistema clientelar, una tradición corporativista y un Estado patrimonialista:

Los regímenes se caracterizan por extensas empresas públicas que coexisten con el sector privado y lo apoyan, una amplia responsabilidad para la provisión de servicios sociales, y grupos de clientela dependientes entre sí adheridos formalmente al régimen en el poder. La instrumentación de políticas (...) es prerrogativa exclusiva de una élite poco informada, las negociaciones y "ajustes" se realizan

---

<sup>1</sup> 'A la mayoría de los latinoamericanos nunca les ha atraído el Estado Liberal... esta idea no es compatible ni con su herencia colonial ni con las expectativas de desarrollo de sus líderes políticos desde los treinta' Sloan 1984: 128.

a puerta cerrada, y existen bajos niveles de discusión y debate. (Grindle 1977: 4).

El Estado latinoamericano interviene intensa y permanentemente en la economía: abandera el pleno empleo, intenta corregir o moderar las imperfecciones del mercado, organiza a las masas populares y regula el conflicto social, expande progresivamente los servicios públicos, establece instrumentos para tutelar los derechos de los obreros, propugna por una redistribución del ingreso, y aboga por sistemas de seguridad social, entre otras tareas. Atrás de todo esto se encuentra una idea central del pensamiento económico keynesiano: es posible —en ocasiones conveniente— reactivar la economía a través del gasto público con déficit. En efecto, el gasto público asumió gradualmente la función de promover y guiar economías orientadas a la satisfacción de demandas sociales en ascenso. Así:

El funcionamiento normal de las sociedades latinoamericanas, lo mismo en la esfera económica que en la vida política, pasó a constituir una variable altamente dependiente de la magnitud y orientación de las acciones estatales. En lugar del empresario clásico, se tuvo un Estado (...) que deviene en promotor de formación de las clases empresariales privadas y protector de la población marginada. (*Estudios Económicos* 1987, núm. extraordinario Ibarra, David: 26-27).

En América Latina, el Estado promotor no se limitó únicamente a procurar, mediante estímulos indirectos, la modernización económica. Por el contrario, se propuso desempeñar un papel activo: erigió industrias, inició la explotación de recursos y estableció ajustadas redes de instituciones de apoyo y fomento al desarrollo (bancos, servicios públicos, organismos de seguridad social, empresas productoras de insumos básicos o especializadas en la explotación de recursos naturales, compañías transportistas, entre otras).

Por el destacado lugar que ha ocupado el Estado centralizado y burocrático en sus esquemas de desarrollo, los países latinoamericanos han adquirido una dependencia de la racionalidad con que sus administradores toman decisiones sobre inversión pública, dirección de empresas públicas, planeación y coordinación de servicios urbanos, y el despacho de una amplia gama de servicios sociales. La modernización es esperada como resultado de la política pública. Al principio, los empresarios contaron con un Estado que realizó las inversiones necesarias para la infraestructura (camino, carreteras y

puertos), pero ahora dependen de él más de lo que imaginaron. En varias naciones latinoamericanas, el gobierno controla o influye el medio circulante, crédito, importaciones, asistencia pública y el factor trabajo. Lo que significa que el sector privado pervive en un medio ambiente donde la toma de decisiones del sector público puede fundar o desaparecer cualquier empresa. "Al operar en este terreno donde todo es posible..., la insegura burguesía no puede desempeñar las funciones que tradicionalmente ha desempeñado en las democracias occidentales." (Sloan 1984: 132). Con la inversión extranjera los efectos han sido análogos:

Los extranjeros son propensos a percibir un complejo laberinto de controles de precios, límites de producción, subsidios a la importación y a la exportación, tarifas prohibitivas, monopolios y tasas de cambio protegidas por el Estado, un desarrollo (en resumen) impuesto por disciplinas envidiadas de la intervención estatal en la economía. (Barraclough 1970: 109).

Otra razón de los latinoamericanos para poseer un desarrollo dirigido por sus burocracias públicas ha sido la escasa confianza que se le brinda a la burguesía interna. En América Latina la clase empresarial privada es criticada por no promover la democracia, por alimentar un proceso de industrialización demasiado abierto a la explotación del capital extranjero y financiar un consumismo contrario y perjudicial tanto a la rápida acumulación de capital como a la justicia social.<sup>2</sup>

Por su parte, los líderes políticos latinoamericanos —como ha observado Albert O. Hirschman— han sido poco propensos a respetar las reglas que rigen el funcionamiento de la economía:

La recurrente ilusión de los factores políticos con respecto a la "elasticidad" o invulnerabilidad de la economía se podría poner en relación con algunas características de la "industrialización tardía" en América Latina. En primer lugar, se esperaba que la industrialización no sólo aumentaría los ingresos y empleo, sino que también reduciría

---

2 Un científico social argentino, Marcos Kaplan, ha justificado el papel dominante del Estado en la promoción del desarrollo económico. Censura a la burguesía argentina: "... por su carencia de ascetismo, por su torpeza para tomar riesgos, para innovar, para desarrollar su propia tecnología, y para exportar. Por su inclinación al dinero fácil y al lucro especulativo." El Trimestre Económico enero-marzo 1969.

la dependencia, "transfiriendo los centros de decisión" desde el extranjero, y dando así una mayor autonomía a los hacedores de la política. Además, aunque el desarrollo hacia afuera —desarrollo basado en la exportación de productos primarios— había tenido lugar bajo la égida del *laissez-faire*, esa fase, junto con la ideología que la había presidido, se consideraba que había llegado a un ignominioso final. Por contraste, se suponía que la nueva fase de industrialización requería guía e intervención por parte de un Estado activo (...) Finalmente, los inesperados y tempranos éxitos de la fase "fácil" de la industrialización sustitutoria de importaciones, pudo llevar a una sobrestimación de la "elasticidad" de la economía. (Collier 1985: 71).

Un factor central que dio ímpetu a un rápido crecimiento de la deuda externa en los países latinoamericanos durante los años setentas —que agravó, además, la crisis económica y social de la década de los ochenta— fue la ampliación del papel del Estado y su rápida expansión en la mayor parte de la región. "Para 1982 alrededor de tres cuartas partes de toda la deuda externa de la región eran imputables al sector público o estaban garantizadas por él." (Balassa 1986: 141).

Los aumentos en los déficit del sector público han sido mayores en América Latina que en otras partes. Ese ha sido el caso particular de Argentina, Brasil y México, donde el déficit del sector público llegó al 15 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en los primeros años de los ochenta. En el curso de esa década, el crecimiento más rápido de los gastos del sector público tuvo lugar en México, Perú y Venezuela para expandir sus compañías petroleras.

En México, Uruguay y Venezuela las transferencias a las empresas estatales también aumentaron en escala considerable. Los datos disponibles indican que en varias de las economías más grandes a fines de los setentas, las empresas estatales representaban una proporción de la inversión más alta que en algunos de los países industriales avanzados donde el sector público ha desempeñado tradicionalmente una función destacada en este renglón. (ibid.: 142).

## II. Evolución de la empresa pública en México

### A. Los hechos

Después de la Revolución Mexicana, el Estado acometió la tarea de crear una clase empresarial sobre la que recayera —una vez consolidada— la promoción del desarrollo económico. Las políticas del gobierno mexicano, tales como la sustitución de importaciones o la inclinación a favorecer procesos de producción intensivos en el uso de capital, se diseñaron para estimular los esfuerzos del sector privado a favor del desarrollo económico. Los incentivos gubernamentales a los empresarios mexicanos provocaron un crecimiento acelerado de la industria mexicana.<sup>3</sup>

Sin embargo, los empresarios beneficiados se muestran desconfiados de la actividad del Estado mexicano y, con frecuencia, lo consideran su enemigo principal. Esto no debe causar sorpresa, pues más allá de proporcionar algunos incentivos a la inversión o realizar algunas inversiones en infraestructura, "el Estado mexicano ha surgido como el principal banquero y empresario de la economía." (*Foro Internacional* 1979 vol. xx, núm.1 Bennett, Douglas: 29). Sus empresas se han apropiado de ahorros del sector privado para el financiamiento de la inversión pública, han restringido las oportunidades para la inversión privada y disfrutan de ventajas especiales en los sectores donde compiten compañías públicas y privadas. Aún en comparación con otros de los principales estados latinoamericanos, "el Estado mexicano ha sido un intervencionista dinámico en su economía".<sup>4</sup>

---

3 "... un conjunto de políticas gubernamentales, muy atractivas para el sector privado mexicano y conducentes a la productividad de la inversión en general, dio por resultado más de tres décadas de tasas de crecimiento no igualadas en América Latina ni en ninguna otra parte del mundo en desarrollo." Hansen 1970: 77-78

4 Según la doctrina, la intervención pública en actividades económicas se justifica, entre otros, en los siguientes casos: "monopolios naturales", que precisan economías de escala para reducir costos y proteger al consumidor contra distorsiones y fallas del mercado (cuando se requieren proyectos de inversión que por su naturaleza no son altamente rentables y por tanto, no son atractivos a la inversión privada, pero son necesarios por otras razones, por ejemplo, la provisión de drenaje o agua potable), "monopolios reales", donde parece económicamente irracional combatir el monopolio (como ocurriría con la pretensión de querer duplicar la red de corriente eléctrica), en los casos en que la propiedad estatal elimina el peligro de una "desnacionalización económica", producto de las inversiones de compañías multinacionales. Centro de Investigación para el Desarrollo 1990.

En México, los dirigentes nacionalistas comenzaron a crear empresas públicas en los años treinta y cuarentas, en industrias de uso intensivo de capital como acero, transporte, petróleo, minería, electricidad, telecomunicaciones y, más tarde, petroquímica. El Estado mexicano decidió participar activamente en el sector financiero y creó bancos de fomento que fueron fundamentales en la estrategia de industrialización de la posguerra. El número de empresas públicas mexicanas, como el alcance de sus actividades, se expandió progresivamente hasta el inicio de los años sesentas.<sup>5</sup> Entre 1960 y 1980, el gobierno duplicó el número de sus empresas, así como los montos de inversión y producción. Hacia fines de los años setentas, las empresas estatales representaban casi una quinta parte de la inversión y la producción totales.<sup>6</sup>

En México, parte del sector público fue creado conforme al mandato constitucional de mantener el monopolio de empresas en áreas estratégicas (el artículo 28 de la Constitución actual menciona la acuñación de moneda, correos, telecomunicaciones, banca central,

---

5 De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales, el conjunto denominado "empresas públicas" está conformado por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria que se dedican a producir bienes y servicios cuyo destino es la venta en el mercado. La producción de las empresas públicas se realiza en condiciones técnicas y de organización semejantes a las de las empresas privadas. Financian sus actividades con recursos propios que provienen de la comercialización de sus mercancías. No obstante, también pueden recibir transferencias, aportaciones o subsidios del gobierno federal cuando su política de precios no les permite cubrir los costos de producción. Los "organismos descentralizados" a pesar de que jurídicamente tienen el mismo status que las empresas públicas, están separados de ellas debido a que el tipo de bienes que producen son de carácter social comunitario. Su financiamiento proviene del presupuesto del gobierno federal, aunque también cuenta con ingresos propios. Las empresas públicas de participación estatal mayoritaria son aquellas sociedades en las que el 50% o más del capital social es aportado por el gobierno federal, el Departamento del Distrito Federal, organismos descentralizados, otras empresas de participación estatal mayoritaria, u otros fondos o fideicomisos. También son consideradas como empresas públicas aquellas en las que el gobierno federal tiene la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno; designar al presidente, al director, al gerente, o aquellas en las que tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración u órgano de gobierno equivalente. (Secretaría de Programación y Presupuesto 1990). "Sorprendentemente, estas organizaciones se distinguen muy poco de las empresas privadas. Compiten en mercados abiertos y están sujetas a medios ambientes inestables y a futuros inciertos. Sus estructuras son muy similares a sus contrapartes privadas. Sin embargo, las empresas públicas, inclusive en las áreas más tradicionales, están sujetas a condiciones de mercado cambiantes. Los servicios públicos compiten con servicios privados; los ferrocarrileros estatales están amenazados por transportes alternativos del sector particular; hospitales y escuelas del gobierno comparten su mercado con competidores privados." Sache 1990: 10.

6 Las entidades paraestatales tuvieron un crecimiento numérico elevado: en 1930 se contó con 12, en 1940 con 57, en 1950 con 158, en 1960 con 259, en 1970 con 491, en 1976 con 845, en 1982 con 1155. Tamayo 1990: 194.

petróleo, petroquímica básica, minerales radioactivos y energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y el servicio público de banca y crédito) en poder del Estado. Sin embargo, otras muchas empresas públicas surgieron del rescate de empresas del sector privado en quiebra, a fin de mantener el empleo.<sup>7</sup> Otras se crearon expresamente para asegurar el abasto adecuado de productos básicos o la producción de bienes con los cuales sustituir a las importaciones. Fue así como el sector público se expandió rápidamente: en 1970 existían 491 entidades públicas, para 1982, su número aumentó a 1,155 aunque muchas de ellas se constituyeron como fideicomisos, por lo que no pueden ser consideradas como empresas productivas. (Nexos 1991, núm. 158 Córdova, José: 43).

La intervención estatal no se limitó únicamente a la creación de empresas u otros organismos públicos; también aseguró su presencia mediante la expedición de reglamentos y normas diversas que ampliaron su esfera de influencia. "El Estado reservó para sí mismo diversas actividades y sectores económicos, el capital extranjero se prohibió, o se limitó a ciertas áreas; y a nivel más general, se concedió al gobierno la facultad para reglamentar las actividades privadas de acuerdo al "interés público". (Vera 1988: 115). Tradicionalmente se han identificado tres etapas en el desarrollo de las empresas públicas mexicanas:

Primera etapa (1925-1946): se crearon diversas empresas y organismos públicos que fueron el soporte del fomento económico. Entre las instituciones más importantes que se establecieron se encuentran: el Banco de México (1925), el Banco de Crédito Agrícola (1926), el Banco Nacional Hipotecario (1933), Nacional Financiera (1934), la Comisión Federal de Electricidad (1937), Petróleos Mexicanos

---

7 Para Oscar Oszlak: "(el Estado, en una etapa del proceso de industrialización, desempeño) el papel de empleador de la fuerza de trabajo que no encontraba otras oportunidades de empleo productivo, lo cual le permitió, en alguna medida moderar tensiones y comprimir expectativas... la actividad del Estado no respondió, entonces, a una necesidad estrictamente económica (v.g., acompañar el proceso de racionalidad productiva propia del modo capitalista de producción) sino, especialmente, una necesidad social (v.g., atenuar los efectos del desempleo estructural, propios de una economía dependiente) y una necesidad política (v.g., mantener ciertos equilibrios entre los intereses de las clases dominantes de la sociedad, regular y arbitrar el ascenso e incorporación limitada de nuevas fuerzas sociales, servir al clientelismo político)." Boneo 1978: 37

(1938), Altos Hornos de México (1942) y Guanos y Fertilizantes de México (1943).

Segunda etapa (1947-1955): durante este período, el objetivo fundamental de la política económica gubernamental —que sirvió para justificar la creación y el desarrollo de las empresas públicas— fue apoyar e impulsar el proceso, aún incipiente, de industrialización. La inversión pública se concentró en los sectores energético, transportes y aquellos que producían insumos de uso generalizado (acero, fertilizantes), lo que contribuyó a activar el proceso de formación de capitales privados. Así, mientras que en el lapso 1925-1939 la inversión pública había representado —en promedio— el 2.5 por ciento del PIB, en el período 1940-1954 casi se duplicó hasta alcanzar el 4.9 por ciento.

Tercera etapa (1956-1982): en este período, además de que se mantuvieron los objetivos y las preocupaciones gubernamentales de las etapas previas, cobró relevancia la participación directa del Estado en el proceso de sustitución de importaciones, a través de la producción de una amplia gama de bienes y servicios. Esta participación fue resultado tanto de la creación de nuevas empresas y organismos, como de la absorción de compañías privadas que enfrentaban problemas o que se habían creado originalmente como coinversiones entre los dos sectores y de las que los inversionistas privados habían decidido retirarse. (ibid.: 116-117)

Los estudios sobre la industria paraestatal mexicana coinciden en señalar que el crecimiento de los programas económicos se ha concentrado en un núcleo de empresas que forman parte del gobierno desde la primera mitad del siglo. Este núcleo está integrado por industrias del petróleo, petroquímica básica, hierro y acero, las cuales representan en conjunto, aproximadamente el 60 por ciento de la producción bruta de la industria paraestatal. (Casar y Peres 1988: 63). Aunque el estado cuenta con numerosas empresas, sólo unas cuantas constituyen el grueso de la producción estatal. En México, sólo PEMEX representa casi tres cuartas partes de la producción total de las empresas estatales.<sup>8</sup>

---

8 En México, la porción del PIB de las empresas estatales fue del 17% en 1982. *Nexos* 1991, núm. 158: 43

## B. El debate

La génesis y la evolución de las empresas públicas mexicanas ha sido uno de los temas más controvertidos de la economía política mexicana. La discusión abarca los círculos políticos y académicos y, dentro de estos últimos, participan una amplia variedad de científicos sociales. Tradicionalmente se ha argumentado que la creación de empresas públicas se debió a la necesidad de ocupar vacíos en la estructura económica del país, que tuvieron su origen en la falta de interés o capacidad del sector privado para participar en ciertas ramas o actividades productivas. La crítica de Rafael Segovia se inscribe, al parecer, en esta interpretación:

En México el Estado acusa una serie de malformaciones históricas de difícil remedio. Ante las carencias de la sociedad civil se ha visto obligado a crecer de manera multiforme, proteica, a veces absurda. No por voluntad expresa, sino por carencias históricas que podrían ser mortales para la sociedad civil de no acudir el Estado a llenar vacíos que en cualquier caso deben ser colmados..., se ha visto obligado a imponer aranceles insuperables para proteger a unos industriales sin espíritu de empresa...El capitalismo no puede mantenerse sin capitalistas, sin capitanes de industria, sin el placer lúcido del riesgo y la ganancia. (*Vuelta* 1984, núm. 91 Segovia, Rafael: 44).

Esta tesis ha recibido, no obstante, serios reparos:

¿Acaso de las deficiencias de los empresarios se sigue la necesidad de suplirlas a base de mayores responsabilidades administrativas del gobierno? ¿Quizá es obvio que la mejor manera de suplir o remediar estas deficiencias es sustituir empresas privadas por empresas públicas? ¿Está probada la eficacia de reemplazar empresarios por funcionarios? (Bazdresch, Carlos: 45).

Esta teoría no explica, además, importantes casos en que —como ha mencionado Carlos Bazdresch— el gobierno decidió reivindicar para sí el control público de algunas áreas económicas. En estos casos (Petróleos Mexicanos, Teléfonos de México, reforma agraria, banca), el Estado decidió desplazar a quienes ocupaban esos espacios porque los consideró ajenos y nocivos a su proyecto de nación. Asimismo, parece arriesgado:

(...) exagerar (la) contribución (de algunas empresas públicas) en la medida en que implícitamente se llega a considerar que la opción era, o las empresas públicas llevaban a cabo tal o cual inversión, o nadie lo hubiera hecho (y por tanto hasta ahora seguiríamos sin petróleo, electricidad, fertilizantes, acero, etcétera); es decir, la empresa pública era la única opción: o lo hago yo o no lo hace nadie, ciertamente, esta es una posición extrema, pero resulta la conclusión lógica del razonamiento expuesto. (Vera 1988: 126).

Otra interpretación tradicional sostiene que el origen y crecimiento de las empresas públicas en México obedeció a una "visión" o "conciencia histórica" (que apela, en última instancia, al "interés público") del Estado mexicano. Establecida esta condición, entonces, la creación o adquisición de empresas por parte del sector público está justificada en cualquier situación. De aquí que no pueda afirmarse que exista —o haya existido— un número excesivo de empresas públicas.

La tendencia a subestimar la dimensión real del impacto de la empresa pública en la economía y el desarrollo del país es una constante en la mayoría de los trabajos sobre el tema. Un argumento convencional apunta que "únicamente" el 20 o 25 por ciento del PIB se origina en el sector público lo que "prueba" su reducida importancia en la economía mexicana (ibid.: 123). Estos datos minimizan la importancia del sector público en la economía por la forma en que estas cifras son calculadas. Cuando se usa el valor agregado (PIB), las empresas públicas que venden bienes o servicios altamente subsidiados, pueden incluso llegar a tener un valor agregado negativo. CONASUPO, por ejemplo, se encuentra en esta situación pues, de acuerdo a las cifras de Cuentas Nacionales, la institución no existe (su valor agregado es negativo); más aún, al sumarse su valor agregado negativo al del resto de empresas públicas, el peso del conjunto de entidades en el PIB disminuye. (ibid.)

Cabe agregar —y este es un aspecto que generalmente se omite en la discusión— que gran parte de las principales empresas públicas operan como monopolios o cuasi-monopolios. Su participación, entonces, en diversas ramas productoras de bienes y servicios de uso generalizado (petróleo, electricidad, petroquímica básica, fertilizantes, etcétera) redundan en una dependencia total, o casi total, de un amplio grupo de empresas privadas, cuya actividad está sujeta —o cuando menos, expuesta— al curso que tome la política pública (ibid.). Algunos

autores sostienen, sin embargo, que precisamente esta condición ha permitido al Estado apoyar la acumulación de capital privado, sobre todo cuando los productos públicos están subsidiados.

Oscar H. Vera ha demostrado, igualmente, cómo subestiman otros análisis la importancia de las empresas estatales en la economía mexicana. (Investigación Económica 1986, no. 167: 39-55; Empresa Pública: problemas y desarrollo 1986, no. 1: 55-70; Casar y Peres 1988: 240). Estos estudios, aunque completos y detallados, trabajan con una muestra del total de empresas públicas (el llamado sector industrial paraestatal), correspondiente a las adscritas a la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal, y excluyen las empresas dependientes de otras secretarías. Aun cuando este grupo es el más numeroso, hay muchas otras empresas públicas importantes (CONASUPO, F.F.C.C., Aeroméxico, Mexicana de Aviación, PIPSA, etc.) fuera de ese sector. "En cambio, al evaluar el impacto de la desincorporación de los últimos años, toman como punto de comparación los niveles de producción, empleo, etc., de esas empresas en 1981, lo cual exagera considerablemente dicho impacto." (Vera 1988: 123-124). En otras palabras, estos análisis no distinguen la reducción de la actividad estatal por la política de desincorporación, de aquella que invariablemente hubiera ocurrido debido a la contracción económica de los últimos años.

Otros autores han opinado que la creación y el crecimiento de empresas públicas ha desplazado al sector privado de áreas que "naturalmente" le corresponden, donde —afirman— es más eficiente que el sector público. Para ellos no se justifica la presencia de entidades paraestatales en esas actividades; por ello, "las empresas públicas son ineficientes, corruptas, obsoletas". (ibid.: 119). Aunque esta versión parece extrema, no debe pasarse por alto que, con frecuencia, la adquisición de empresas privadas por parte del gobierno aparece, ante el observador, como una decisión ajena a cualquier consideración de racionalidad económica.

### **III. Crisis de la empresa pública en América Latina**

A pesar de la sólida argumentación teórica a favor de la existencia y expansión de la actividad empresarial del Estado, "desde el inicio de esta década existe un animado debate en cuanto a si la intervención del

autores sostienen, sin embargo, que precisamente esta condición ha permitido al Estado apoyar la acumulación de capital privado, sobre todo cuando los productos públicos están subsidiados.

Oscar H. Vera ha demostrado, igualmente, cómo subestiman otros análisis la importancia de las empresas estatales en la economía mexicana. (Investigación Económica 1986, no. 167: 39-55; Empresa Pública: problemas y desarrollo 1986, no. 1: 55-70; Casar y Peres 1988: 240). Estos estudios, aunque completos y detallados, trabajan con una muestra del total de empresas públicas (el llamado sector industrial paraestatal), correspondiente a las adscritas a la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal, y excluyen las empresas dependientes de otras secretarías. Aun cuando este grupo es el más numeroso, hay muchas otras empresas públicas importantes (CONASUPO, F.F.C.C., Aeroméxico, Mexicana de Aviación, PIPSA, etc.) fuera de ese sector. "En cambio, al evaluar el impacto de la desincorporación de los últimos años, toman como punto de comparación los niveles de producción, empleo, etc., de esas empresas en 1981, lo cual exagera considerablemente dicho impacto." (Vera 1988: 123-124). En otras palabras, estos análisis no distinguen la reducción de la actividad estatal por la política de desincorporación, de aquella que invariablemente hubiera ocurrido debido a la contracción económica de los últimos años.

Otros autores han opinado que la creación y el crecimiento de empresas públicas ha desplazado al sector privado de áreas que "naturalmente" le corresponden, donde —afirman— es más eficiente que el sector público. Para ellos no se justifica la presencia de entidades paraestatales en esas actividades; por ello, "las empresas públicas son ineficientes, corruptas, obsoletas". (ibid.: 119). Aunque esta versión parece extrema, no debe pasarse por alto que, con frecuencia, la adquisición de empresas privadas por parte del gobierno aparece, ante el observador, como una decisión ajena a cualquier consideración de racionalidad económica.

### **III. Crisis de la empresa pública en América Latina**

A pesar de la sólida argumentación teórica a favor de la existencia y expansión de la actividad empresarial del Estado, "desde el inicio de esta década existe un animado debate en cuanto a si la intervención del

Estado no ha ido demasiado lejos". (Balassa 1986: 141). Se dice que las compañías controladas por el Estado en América Latina son ineficientes. Aunque este juicio es excesivo, ningún observador atento puede negar que el desempeño de la empresa pública en los tiempos que corren —sobre todo en las dos últimas décadas— ha mostrado deficiencias. No obstante, las razones de sus debilidades —como las fórmulas para erradicarlas— han demostrado ser más complejas que la mera ineficiencia de sus administradores y empleados. No ha sido imposible encontrar casos de suma incompetencia, nóminas infladas e, inclusive, verdaderos saqueos. Sin embargo, el desempeño de las empresas públicas, en ocasiones también responsable y eficiente, está vinculado normalmente con un conjunto amplio de elementos heterogéneos.

La incapacidad de las empresas estatales para operar con utilidades y producir los ingresos esperados para el crecimiento, se debió a una combinación de circunstancias externas fuera del control de los países subdesarrollados, y a la imposibilidad de los gobiernos para manejar el sector paraestatal eficientemente. Un informe del Fondo Monetario Internacional esboza algunas posibles causas de esta ineficiencia:

Los problemas de la empresa pública incluyen: la propensión de los políticos para interferir en las operaciones de la empresa; la imposibilidad de los políticos y administradores públicos para controlar y evaluar el desempeño de los directores de las empresas; los inapropiados incentivos empresariales; y la facilidad para obtener apoyo financiero del gobierno... (Hemming and Mansoor 1988: 1).

Leroy Jones ha formulado otra hipótesis reveladora:

Se espera que las empresas públicas cumplan con una mezcla de objetivos comerciales y no comerciales, los cuales pueden incluir aspectos tan diversos como la obtención de ganancias, redistribución del ingreso, subsidios a regiones y sectores particulares, captación de divisas extranjeras, generación de empleos y contribuir a aumentar la probabilidad de que un partido triunfe en las elecciones. (The Washington Quarterly 1985 Cowan, Gray L.: 51).

Esos objetivos múltiples y contradictorios se derivaron muchas veces de la incapacidad del gobierno para definir objetivos precisos a las

empresas del sector público.<sup>9</sup> En los casos donde existían, no eran claros para la administración, ni se responsabilizaba a los administradores de su cumplimiento. Los gobiernos veían en las empresas estatales un medio para satisfacer demandas de empleo industrial, construir infraestructura moderna, distribuir subsidios, rescatar fábricas en quiebra; así, las utilidades se convirtieron en un objetivo secundario. Por añadidura, la interferencia burocrática o política en las decisiones de política macroeconómica impidieron la operación rentable y provocaron el fracaso de los administradores más competentes.

En América Latina, algunas de las compañías fueron establecidas por el gobierno. Otras, como las compañías mineras propiedad del Estado en Chile y Perú, o los bancos nacionalizados de México, fueron resultado de absorciones por el Estado. Otras compañías más fueron rescatadas de la bancarrota bajo presión política para mantener el empleo. En Argentina y Chile hay varios ejemplos de este tipo, al igual que en México.

Algunas empresas estatales latinoamericanas no incurren en pérdidas, incluidas la mayoría de las compañías petroleras estatales, pero sus aportaciones tributarias a la hacienda nacional son menores sin duda, que si fuesen administradas como compañías del sector privado. Casi todas las empresas estatales han contribuido en gran medida a los déficit del sector público. Aunque algunas de las principales empresas propiedad del Estado —sobre todo aquellas basadas en la explotación de recursos naturales— han obtenido resultados satisfactorios y han desempeñado una función importante en el desarrollo de las economías latinoamericanas más importantes, hay dos hechos que sobresalen:

(...) el temerario crecimiento del endeudamiento externo por las empresas del estado para financiar una proporción creciente de la inversión pública en la década de los setentas y principios de los ochentas, y... su contribución cada vez mayor a los déficit del sector público. (Balassa 1986: 156).

---

9 "... el propósito de una determina empresa pública suele ser más que vago. Se expresa en la mayoría de los casos en términos de bienestar público, interés social o abstracciones similares. No mencionan tareas concretas de operación." Sachse 1990: 11 y 165.

No es fácil encontrar datos coherentes pero, en cifras aproximadas, el déficit de las empresas estatales en las siete economías latinoamericanas más grandes, pasó de representar una cuarta parte del déficit del sector público a mediados de los setentas, a significar aproximadamente la mitad entre 1980 y 1982. Durante esos mismos años, el déficit global del sector público se duplicó: de alrededor del 4 por ciento llegó a constituir el 8 por ciento del Producto Nacional Bruto (PNB). Debido en parte al control de precios de los productos básicos, las empresas estatales representaron así tres cuartas partes del deterioro de las finanzas del sector público.

Los déficit y el endeudamiento son, por supuesto, dos caras de la misma moneda. La disponibilidad de crédito externo estimuló la inversión pública durante la segunda mitad de la década de los setenta, en especial por medio de las empresas estatales, que fueron consideradas prestatarias atractivas por los prestamistas. Los proveedores internacionales pueden financiar a menudo sus ventas de exportación de equipo con crédito garantizado por sus propios gobiernos. Para los bancos comerciales prestamistas, las empresas estatales prestatarias representan la seguridad de un préstamo garantizado por el gobierno, combinado con flujos de fondos y oportunidades comerciales que en general acompañan el financiamiento a empresas privadas. En razón de la crisis de energéticos y de los elevados precios de los productos básicos en los setentas, las compañías estatales basadas en recursos naturales —las petroleras en particular— fueron especialmente atractivas para los bancos comerciales. "PEMEX, el monopolio petrolero estatal mexicano, era considerado el mejor crédito en México después del propio gobierno federal y era usado a menudo por éste como conducto para su propio endeudamiento externo, lo que complica conocer el destino real de los empréstitos." (ibid.: 157).

Poco importaba si la empresa era exportadora o importadora de petróleo. PEMEX era favorecida mucho antes de que se convirtiera en importante exportadora de petróleo en 1976, de igual modo que la compañía petrolera estatal brasileña, Petróleos Brasileiros (PETROBRAS), la cual era importadora de petróleo. En 1982, casi el 40 por ciento de la deuda a mediano plazo del sector público mexicano con bancos comerciales figuraba a nombre de PEMEX. Los banqueros también se mostraban afanosos por hacer préstamos a Petróleos de Venezuela,

monopolio petrolero estatal que surgió después de las nacionalizaciones de compañías extranjeras en 1974, pero el gobierno venezolano se abstuvo de aceptar empréstitos y Petróleos de Venezuela continua libre de deudas. Cuando llegó la recesión mundial de 1981, seguida de un debilitamiento gradual pero profundo del mercado petrolero internacional, los proyectos energéticos fueron severamente afectados. Otras grandes inversiones industriales del Estado han sido decepcionantes debido a los altos costos y la creciente competencia de los mercados del exterior. Ese ha sido el caso, en particular, en lo que se refiere a metales y varios productos químicos.

Muchos de los problemas de las empresas públicas no han sido creación propia. Los dirigentes políticos muestran una actitud ambigua hacia ellas; hablan de eficiencia como su objetivo prioritario, pero no vacilan en favorecer controles de precios a su producción e imponer todo tipo de restricciones a sus operaciones. Niveles bajos de sueldos alejados de la realidad para profesionales de alto nivel propician fuga de cerebros al sector privado y organismos internacionales. Los controles de precios deprimen los resultados financieros de las empresas públicas, lo mismo que las restricciones impuestas a sus operaciones.

En contraste con México, los directores de las empresas públicas del Brasil tienen amplia libertad de acción, lo que quizá explique su relativa eficiencia. Pero al no haber restricciones a la inversión, tanto del gobierno como del mercado, han sido propensos a invertir en exceso. Las empresas estatales latinoamericanas recibieron entre 80,000 y 100,000 millones de dólares en préstamos extranjeros durante el período 1973-1982. (ibid.: 163). Sin embargo, es escaso el conocimiento del público sobre su situación y asuntos financieros. Prácticamente no hay información consistente que comprenda siquiera algunas cifras básicas (ventas, empleo, valor agregado, utilidades, subsidios o inversiones).

La necesidad de contar con métodos que alivien, aunque sea parcialmente, los padecimientos de las empresas estatales es, año con año, más apremiante. Se han formulado recomendaciones en favor de la apertura de los monopolios estatales a la industria privada o mejorar las condiciones competitivas para las compañías privadas; también se ha propuesto el cierre de empresas públicas o la racionalización de su administración y procedimientos operativos. El tema de la "privatización"

ha sido acogido afanosamente por varios organismos internacionales y observadores del exterior. Sin embargo, en América Latina los modestos avances logrados hasta ahora se han debido, más que otra cosa, a la iniciativa propia de los países.

En la región, Chile se adelantó en el proceso de privatización. De 507 empresas con que contaba su economía, para 1980 sólo quedaron 15. (Foxley 1983: 61). Más recientemente, en 1983, el gobierno intervino para evitar fallas en el sistema bancario. En Brasil, el Presidente José Sarney Costa agregó una docena de compañías estatales a una lista de 520. Hacia fines de 1985, el gobierno de este país vendió alrededor de 400 millones de dólares de acciones de capital sin derecho de voto en PETROBRAS. (Balassa 1986: 165).

#### **IV. Crisis de la empresa pública mexicana**

Durante varias décadas, el desarrollo del sector paraestatal se caracterizó por un crecimiento anárquico y deficiencias administrativas. Entre otras complicaciones se cuentan la de "sus finanzas, (la) carencia de un marco jurídico que normara su actuación y un control excesivo que limitaba su capacidad de respuesta frente a las condiciones cambiantes de la realidad."<sup>10</sup> Durante los años setenta el sector tuvo su expansión más acelerada, aunque estos años también marcaron el inicio de un desencanto general con ese crecimiento.

A finales de 1981 y en 1982 el descenso en los precios del petróleo, el aumento vertiginoso de las tasas de interés y la imposibilidad de disponer de fuentes externas de financiamiento, volvieron indispensable la revisión del esquema de participación gubernamental a través de las entidades paraestatales. (Secretaría de la Contraloría General 1988: 19). A lo largo de los años ochenta la demanda por cambios en el sector paraestatal se generalizó:

Los gobiernos se quedaron sin dinero para financiarlas; los dirigentes conservadores de los países industriales comenzaron a exportar sus

---

10 Pichardo 1989: 1. Vale notar que en 1982 los subsidios a los precios de bienes y servicios producidos por empresas gubernamentales representaban aproximadamente el 12% del PIB, una cantidad equivalente al déficit en finanzas públicas. Harberger 1984: 333-376.

ha sido acogido afanosamente por varios organismos internacionales y observadores del exterior. Sin embargo, en América Latina los modestos avances logrados hasta ahora se han debido, más que otra cosa, a la iniciativa propia de los países.

En la región, Chile se adelantó en el proceso de privatización. De 507 empresas con que contaba su economía, para 1980 sólo quedaron 15. (Foxley 1983: 61). Más recientemente, en 1983, el gobierno intervino para evitar fallas en el sistema bancario. En Brasil, el Presidente José Sarney Costa agregó una docena de compañías estatales a una lista de 520. Hacia fines de 1985, el gobierno de este país vendió alrededor de 400 millones de dólares de acciones de capital sin derecho de voto en PETROBRAS. (Balassa 1986: 165).

#### **IV. Crisis de la empresa pública mexicana**

Durante varias décadas, el desarrollo del sector paraestatal se caracterizó por un crecimiento anárquico y deficiencias administrativas. Entre otras complicaciones se cuentan la de "sus finanzas, (la) carencia de un marco jurídico que normara su actuación y un control excesivo que limitaba su capacidad de respuesta frente a las condiciones cambiantes de la realidad."<sup>10</sup> Durante los años setenta el sector tuvo su expansión más acelerada, aunque estos años también marcaron el inicio de un desencanto general con ese crecimiento.

A finales de 1981 y en 1982 el descenso en los precios del petróleo, el aumento vertiginoso de las tasas de interés y la imposibilidad de disponer de fuentes externas de financiamiento, volvieron indispensable la revisión del esquema de participación gubernamental a través de las entidades paraestatales. (Secretaría de la Contraloría General 1988: 19). A lo largo de los años ochenta la demanda por cambios en el sector paraestatal se generalizó:

Los gobiernos se quedaron sin dinero para financiarlas; los dirigentes conservadores de los países industriales comenzaron a exportar sus

---

10 Pichardo 1989: 1. Vale notar que en 1982 los subsidios a los precios de bienes y servicios producidos por empresas gubernamentales representaban aproximadamente el 12% del PIB, una cantidad equivalente al déficit en finanzas públicas. Harberger 1984: 333-376.

puntos de vista sobre los méritos de la libre empresa. Las agencias internacionales de desarrollo empezaron a recomendar y a financiar programas para reformar al sector público. Los empresarios privados reiteraron sus demandas de reducción del aparato estatal. (*Foro Internacional* 1990, núm. 121 Ross, Ben: 5).

Paralelamente a otras medidas de envergadura, el gobierno optó por depurar el marco jurídico y administrativo bajo el que se desenvolvían las entidades paraestatales:

Con la finalidad de optimizar los recursos existentes y elevar la eficiencia de las empresas públicas estratégicas y prioritarias en las que por interés general seguiría participando el Estado, se introdujo una reforma integral administrativa que consistió en: dotar de mayor autonomía de gestión a los órganos de gobierno y a la dirección de las entidades, establecer la competencia y responsabilidad de las diferentes instancias que intervienen en el necesario control y evaluación de las entidades, rehabilitar financieramente a las entidades a cambio de compromisos específicos en materia de producción y productividad, exportaciones, inversiones y resultados financieros. (Pichardo 1989: 3).

En mayo de 1986, se promulgó la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. La ley para el control de 1970 había sido rebasada por disposiciones tomadas *de facto* a lo largo de los años. El artículo 11 de la ley fue objeto de debate animado entre los especialistas por remitir a la "autonomía de gestión", aspecto novedoso del ordenamiento. Se insistió en que la autonomía "requiere y supone una administración liberada de trabas innecesarias o injustificadas, y que se vincule estrechamente con el artículo 58 de la ley que señala las atribuciones indelegables de los órganos de gobierno que son los depositarios y en los que radica el éxito de la autonomía de gestión".<sup>11</sup>

Procurar mayor autonomía de gestión en las empresas públicas implicó un salto cualitativo en materia jurídica. Al modernizarse el marco legal que regía su actividad y relaciones con el sector central, se responsabilizó esencialmente a la dirección general y al órgano de gobierno de la toma de decisiones, además de que se sentaron las

11 Romeo Flores, intervención en el debate sobre la Ley Federal de Entidades Paraestatales, organizado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., junio de 1986.

bases para un desarrollo más pleno de las capacidades gerenciales. Sin embargo, una correcta operación de los órganos de gobierno exige un funcionamiento regular, una integración y representación adecuadas, información oportuna y confiable y, sobre todo, que los consejeros asuman plenamente su corresponsabilidad en todas las decisiones que no estén sujetas a otras instancias gubernamentales. (Tamayo 1990: 88).

La mayor autonomía de gestión posibilita el desarrollo de la planeación estratégica y operativa desde la propia empresa, con lo que se supera el horizonte de corto plazo con que frecuentemente operan muchas de ellas. Al ampliar el horizonte de planeación-programación-presupuestación, se promueve una mejor utilización de los recursos. Complementariamente, una mayor autonomía de gestión supone el desarrollo de un sistema de evaluación que ponga el énfasis sobre los resultados, para lo cual hay que profundizar en la utilización de indicadores de gestión. (ibid.)

Otro objetivo importante de la ley fue actualizar y precisar los criterios de la sectorización. Los titulares de las secretarías o departamentos coordinadores de sector están obligados a establecer las políticas de desarrollo, coordinar la programación, la presupuestación y los recursos financieros. Según la ley, estos funcionarios también deben conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades y, por ser responsables de elaborar los programas sectoriales y subsectoriales, deben orientar el proceso de toma de decisiones del órgano colegiado de dirección. Con el capítulo quinto, se busca fortalecer la libertad de acción de las empresas al restarles el peso de una regulación excesiva. Como se dijo, se confiere al director mayor responsabilidad para tomar decisiones para evitar que se convierta en simple ejecutor de las decisiones centrales. La ley devuelve también a la dirección colegiada (de los organismos de gobierno) responsabilidades que les había despojado la normatividad anterior.

Como puede percibirse, existe actualmente consenso en los círculos gubernamentales de que el esfuerzo debe encaminarse a aumentar la autonomía administrativa al tiempo que disminuye el control e intervención gubernamentales en los asuntos operativos y administrativos. Junto con esta reforma jurídico-administrativa del sector paraestatal, el régimen de Miguel de la Madrid inauguró una

política, novedosa en México, de privatización de empresas públicas encaminada, como se verá, al logro de objetivos diversos.

## V. Privatización de la empresa pública mexicana

### A. Privatización: repaso teórico

Privatización es un concepto que cubre un amplio rango de ideas y políticas que oscilan entre el tino y el despropósito. La privatización no pretende únicamente retornar servicios a su lugar original en la esfera privada. Algunas de sus proposiciones buscan crear nuevas formas de relaciones de mercado y otras prometen resultados comparables o superiores a los de programas públicos convencionales. Es un error, por lo tanto, definir y descartar el movimiento considerándolo la simple reiteración de la oposición tradicional a la intervención del Estado y el gasto público. (varios 1989. *Privatization and the Welfare State* Starr, Paul: 15).

Parece riesgoso generalizar acerca de las organizaciones públicas contra las privadas —y por lo tanto, de los méritos de la privatización como una política pública— más allá de un contexto institucional o nacional específico. Ninguna teoría general acerca de la actuación de las organizaciones públicas contra las privadas puede tener éxito si no distingue claramente entre los distintos sistemas políticos y las diversas estructuras de las instituciones públicas y privadas. Privatización es el nombre de la dirección de un cambio, pero no denota origen o destino específicos. Su significado depende del punto de partida, el balance público-privado, encontrado previamente en un contexto particular.<sup>12</sup>

La privatización no debe ser identificada automáticamente con competencia. Dos procesos relacionados, privatización y liberalización, necesitan distinguirse cuidadosamente. "Liberalización" se refiere generalmente a la reducción del control gubernamental; en este

---

12 Para Paul Starr, "es una interrogante crítica si el movimiento de lo público a lo privado en el sentido de lo estatal a lo no estatal provoca un movimiento en otros sentidos: de lo abierto a lo cerrado (en acceso a información) o del todo a la parte (particularmente en lo referente a la distribución de los beneficios)". En efecto, parece una interrogante crítica que estas notas no pretenden responder. *Ibid.*

política, novedosa en México, de privatización de empresas públicas encaminada, como se verá, al logro de objetivos diversos.

## V. Privatización de la empresa pública mexicana

### A. Privatización: repaso teórico

Privatización es un concepto que cubre un amplio rango de ideas y políticas que oscilan entre el tino y el despropósito. La privatización no pretende únicamente retornar servicios a su lugar original en la esfera privada. Algunas de sus proposiciones buscan crear nuevas formas de relaciones de mercado y otras prometen resultados comparables o superiores a los de programas públicos convencionales. Es un error, por lo tanto, definir y descartar el movimiento considerándolo la simple reiteración de la oposición tradicional a la intervención del Estado y el gasto público. (varios 1989. *Privatization and the Welfare State* Starr, Paul: 15).

Parece riesgoso generalizar acerca de las organizaciones públicas contra las privadas —y por lo tanto, de los méritos de la privatización como una política pública— más allá de un contexto institucional o nacional específico. Ninguna teoría general acerca de la actuación de las organizaciones públicas contra las privadas puede tener éxito si no distingue claramente entre los distintos sistemas políticos y las diversas estructuras de las instituciones públicas y privadas. Privatización es el nombre de la dirección de un cambio, pero no denota origen o destino específicos. Su significado depende del punto de partida, el balance público-privado, encontrado previamente en un contexto particular.<sup>12</sup>

La privatización no debe ser identificada automáticamente con competencia. Dos procesos relacionados, privatización y liberalización, necesitan distinguirse cuidadosamente. "Liberalización" se refiere generalmente a la reducción del control gubernamental; en este

---

12 Para Paul Starr, "es una interrogante crítica si el movimiento de lo público a lo privado en el sentido de lo estatal a lo no estatal provoca un movimiento en otros sentidos: de lo abierto a lo cerrado (en acceso a información) o del todo a la parte (particularmente en lo referente a la distribución de los beneficios)". En efecto, parece una interrogante crítica que estas notas no pretenden responder. *Ibid.*

contexto, indica una apertura de la industria a las presiones competitivas. Desregulación a la entrada de los monopolios públicos es una forma de privatización que es simultáneamente liberalizadora. Es posible, sin embargo, privatizar sin liberalizar. Cuando el gobierno de Margaret Thatcher vendió acciones de *British Telecom* y *British Gas*, sustituyó monopolios públicos por privados e introdujo nuevas agencias regulatorias para realizar algunas de las funciones previamente desempeñadas a través de la propiedad pública. La opción de colocar primero a la liberalización —esto es, estimular mayor competencia— fue expresamente rechazada tal vez por temor a que el precio accionario de las compañías descendiera.

A la inversa, también es posible liberalizar sin privatizar —esto es, introducir competencia dentro del sector público sin transferir la propiedad—. Por ejemplo, el gobierno puede asignar fondos a las escuelas en relación al número de estudiantes que se inscriban, donde las familias son libres de escoger una entre varias escuelas públicas que compiten entre sí. Los gobiernos también pueden obligar a las empresas o a las entidades estatales a competir por capital o por contratos asignados por autoridades de nivel superior. De hecho, es posible inclusive nacionalizar y liberalizar al mismo tiempo. A principios de los ochenta, los socialistas franceses nacionalizaron la banca y liberalizaron simultáneamente los mercados financieros. Así pues, las cosas son un poco más complicadas de lo que parecen a primera vista.

La palabra "privatización" es de uso cotidiano y popular en los años que corren. La principal actividad que designa —ventas de activos del sector público— es un fenómeno distintivo de la década de los ochenta:

Quando los historiadores de la administración pública estudien dentro de algunos años, la década de los ochenta, seguramente concluirán que la privatización fue el concepto más influyente de la década." (*Public Administration Review*, vol. 47, núm. 6 Moe, Richard: 453).

Sin embargo, la privatización tiene una larga historia. Las políticas dirigidas a estimular la reducción del sector público al lado de una expansión de la iniciativa privada no es un fenómeno reciente. Pero la cantidad de actividades que ahora se desea privatizar, la variedad de métodos ideados para lograr este objetivo, y el entusiasmo con que la privatización, en muchos casos, se está realizando, distingue este proceso de los anteriores. "El decenio de los ochenta —ha dicho Martín Feldstein— será considerado como el período de mayor cambio

deliberado y discrecional en las políticas económicas desde la Segunda Guerra Mundial." (varios 1987 Feldstein, Martin: 23).

Independientemente de sus ideologías, sistemas políticos, niveles de desarrollo o ubicación geográfica, casi todos los Estados depuran hoy su tamaño y revisan el ámbito de su participación económica. El líder del movimiento de privatización ha sido Gran Bretaña. Mientras que otros países apenas comienzan a incursionar en los procesos de privatización, los británicos los han convertido en una ciencia. En este país, cuando una empresa se vende al sector privado, la operación casi siempre se realiza de manera tal que asegure el apoyo de los trabajadores y la administración de la empresa. "El objetivo nunca ha consistido en exprimir hasta el último centavo de lo que se pueda obtener de estas ventas, sino más bien conseguir un éxito político para la privatización, que de esta forma se convierte en una característica popular y permanente de la economía británica." (*Contextos* 1986, núm. 68 Young, Peter y Goodman, John: 22).

Generalmente es imposible desembarazarse de empresas estatales mediante la privatización, porque sus condiciones financieras y operativas no son atractivas para los compradores privados. Un prerequisite para que sean transferidas es que mejoren su desempeño. Por consiguiente, "la racionalización de las operaciones de las empresas estatales en muchos casos constituye, en su etapa inicial, gran parte de los preparativos para su privatización". (*The Washington Quarterly* 1985 Cowan, Gray: 47).

Inevitablemente cualquier transferencia de empresas públicas encontrará oposición, tanto política como burocrática, puesto que se verán afectados gran cantidad de intereses. Los opositores ideológicos acusarán al gobierno de venderse al "capitalismo trasnacional", especialmente si los compradores son corporaciones multinacionales. Las personas con relaciones políticas o los políticos semi-retirados, quienes han recibido como prebenda un sitio en las mesas directivas de las empresas, serán los primeros en levantar objeciones, generalmente con el pretexto de que el sector privado no está preparado para asumir la responsabilidad. (*ibid.*: 52).

A menudo la oposición más fuerte a los planes de privatización proviene del movimiento obrero organizado, que ve como consecuencia de la transferencia la reducción de la fuerza laboral. La

preocupación de los sindicatos no carece de bases, ya que muchas empresas públicas tienen excedente de mano de obra y prestaciones excesivas. A su vez, el gobierno no puede hacer caso omiso a las objeciones planteadas por los sindicatos ya que, generalmente, el partido en el poder depende del apoyo del movimiento obrero en las elecciones. Sin embargo, los temores de los sindicatos pueden disiparse parcialmente, si el gobierno impone como condición de venta que la fuerza de trabajo de la empresa privatizada se mantenga al mismo nivel durante un período determinado, después de que los empresarios privados asuman el control.

En varios países subdesarrollados, al proceso de redimensionamiento del sector público se le ha llamado "desincorporación":

Este proceso a menudo se equipara con la privatización, pero éste es un concepto más amplio que puede entrañar la privatización de la administración del activo público, valiéndose de arrendamientos o contratos, o desplazando la prestación de servicios al sector privado bajo contrato. (*Empresa Pública* 1986, vol. 2, núm. 2 Shirley, Mary: 41-42).

Los argumentos económicos para que se lleve a cabo la privatización incluyen: 1) una operación más eficiente de las actividades empresariales debido a la disciplina del mercado, 2) mayor capacidad de respuesta frente a los patrones de demanda y 3) la anticipada reducción del gasto público previamente identificado. (*Empresa Pública: Problemas y Desarrollo* 1986, núm. 2 Shirley, Mary: 49). El pragmatismo ha sido una razón fundamental para la privatización en los países en desarrollo: "afán por reducir presiones fiscales y crediticias". Por ello, en estos países las empresas que ofrece generalmente el gobierno a la iniciativa privada están caracterizadas por una situación de escasa rentabilidad.

En la mayoría de los países industrializados la privatización se ha realizado, principalmente, a través de la venta de acciones, junto con la compra de los intereses por los empleados y, a menudo, la dirección. También es común la venta de compañías. Al respecto, "existe cierto consenso de que los derechos de propiedad (acciones) en las empresas públicas que se privatizan son vendidos sistemáticamente a un precio por debajo de su valor real". (ibid.: 56).

En los países subdesarrollados el proceso se desarrolla de manera diferente. Para empezar, "los mercados de capital son poco voluminosos". (*Empresa Pública* 1986, núm. 2 Shirley, Mary: 41-42). Pocas compañías son las que están inscritas en el mercado bursátil. En algunas naciones, las reglamentaciones contables y de auditoría están mal elaboradas, de tal forma que el público desconfía de los mercados de valores. (ibid.).

En los países en desarrollo existe, además, gran preocupación sobre quién compra las empresas estatales:

Por lo general, se descarta a los extranjeros. Asimismo, se considera que las minorías étnicas son compradores inconvenientes (aunque a veces se les permite a falta de un mejor candidato). En algunos casos el temor de que grupos nacionales ricos y con relativo éxito económico se tornen más poderosos, constituye una limitación. (ibid.).

En un estudio estadístico aplicado a los países en desarrollo, Mary M. Shirley resume las características esenciales de la privatización en el Tercer Mundo:

Son muy pocas liquidaciones... la forma más usual de la desincorporación es el cierre informal. La privatización se lleva a cabo en pocas ocasiones... en las empresas estatales la venta considerable de activo y/o capital social sólo se dio en unos cuantos países... la privatización se lleva a cabo generalmente en pequeñas empresas estatales (en términos de activo y empleo)... casi todos los casos son de "reprivatización", son poco frecuentes las nuevas privatizaciones. (ibid.).

La privatización puede frustrar el espíritu eficientista si el entorno es desfavorable. En estos países, el desempeño de la empresa privada depende considerablemente, como hemos visto, de la política pública. En estas circunstancias, posiblemente los cambios de propiedad tengan un impacto menor que otros instrumentos alternativos de política: tasas de cambio, desregulación, política monetaria, etcétera. Además, una privatización que implique la venta de capital social pero retenga la propiedad mayoritaria y la dirección, "no afectará la cultura o desempeño empresarial". (ibid.).

## B. Privatización en México

Para 1982 el alza en las tasas internacionales de interés y la caída en los precios del petróleo redujeron los recursos de gobierno: de 1981 a 1983 la inversión pública cayó un 43 por ciento. Por otra parte, "luego de la crisis de la deuda del país en 1982, los mercados internacionales de capital demostraron no estar disponibles". (*Ciencia Política* 1989, núm. 15 Vernon, Raymond: 63). Las agudas necesidades de recursos monetarios que experimentó el sector público señalaron la venta de los activos estatales al sector privado, entre otras alternativas. El gobierno mexicano adoptó entonces la política de "desincorporación"<sup>13</sup> de empresas públicas, dirigida a fortalecer las finanzas públicas a través de los recursos que se obtienen de su venta o de la eliminación de subsidios que se les otorgaban con anterioridad; además, se persigue incrementar la eficiencia económica concentrando los objetivos de su administración. (*Nexos* 1991, núm. 158 Córdoba, José: 53). En general, el proceso —continúa la versión oficial— ha intentado "racionalizar el tamaño y funcionamiento de las empresas públicas (para) asegurar el logro de sus objetivos dentro de los sectores prioritarios y estratégicos para el país." (Vera 1988: 143). Esta política no se presenta aisladamente, sino —como ya se mostró antes— aparece como parte de una reforma integral que afecta los ámbitos legal, administrativo y económico.

Desde el inicio de la reestructuración del sector paraestatal se han alcanzado importantes objetivos, como la creación de un marco jurídico que delimita la participación del Estado en la economía de gestión y elimina excesivos controles administrativos; así como la disminución significativa del número de empresas propiedad del Estado, sin restar fuerza a su capacidad rectora en la economía.<sup>14</sup>

---

13 El gobierno mexicano ha preferido el uso del término "desincorporación" al de "privatización", pues "el caso de México no es un proceso exclusivo de privatización puesto que incluye otros procesos tales como: la fusión, la extinción, la liquidación y la transferencia de las empresas públicas." Pichardo 1989: 1.

14 Una fórmula importante del discurso oficial fue la ecuación Estado más pequeño = Estado más fuerte: " (La) disminución numérica (de empresas públicas) no ha implicado un debilitamiento de la rectoría estatal, por el contrario, ha hecho posible el fortalecimiento operativo y financiero de las empresas estratégicas o prioritarias." Pichardo 1989: 1 y 8. O el presidente Carlos Salinas de Gortari, en su Primer Informe: "La crisis nos mostró que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo... un Estado extenso, abrumado, termina siendo un Estado débil". El fondo del argumento apunta quizás a la alternativa,

En 1982, al inicio del proceso de reestructuración del sector paraestatal, habían 1,155 empresas. De éstas, 103 eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 empresas de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos. El régimen de De la Madrid añadió 59 empresas (en su mayoría fusiones de otras anteriores) para llegar al total de 1,214. Para el 31 de mayo de 1989, el sector paraestatal constaba de 412 empresas. Hasta esa fecha habían sido autorizados 756 procesos de desincorporación, de los cuales 272 fueron liquidaciones, 140 extinciones, 82 fusiones, 30 transferencias y 232 ventas. Las 48 restantes (empresas de participación estatal minoritaria y algunos fideicomisos) han dejado de pertenecer al sector paraestatal vía ley. De los procesos de desincorporación, las ventas y las liquidaciones representan el 67 por ciento del proceso global. El sector industrial que concentraba la parte más importante de las actividades del sector paraestatal fue el más afectado por las desincorporaciones.<sup>15</sup>

Algunos indicadores necesarios para explorar las consecuencias económicas señalan que en 1983 las empresas sujetas a la desincorporación eran responsables del 0.5 por ciento del PIB total, a ellas correspondía el 2.1 por ciento del PIB del sector público y representaban el 2.8 por ciento del PIB del sector paraestatal. Estas cifras se modifican si de los agregados quedan excluidas las actividades de la empresa Petróleos Mexicanos. Entonces, los efectos macroeconómicos se elevan para alcanzar el 0.6 por ciento del PIB total, el 4.3 por ciento del PIB del sector público y el 8.6 por ciento del PIB

---

planteada por Carlos Bazdresch, entre Estado amplio o Estado eficaz, según la cual: con mucha frecuencia, el gobierno ha crecido no para imponer una solución económica, sino para intentar legitimarse subsidiando algún pequeño grupo de ciudadanos descontentos, o para evitar algún tipo de oposición absorbiendo en forma burocrática, y también subsidiada, la actividad o empresa "problema". Esta forma de crecer —en muchos casos— no es la consecuencia del poder gubernamental, sino más bien pone en evidencia la incapacidad del gobierno para encontrar formas no subsidiadas de resolver el problema de que se trate... (el gobierno débil) prefiere buscar el apoyo de su clientela burocrática y no enfrentar el reto de las urnas electorales. *Vuelta* 1983, vol, 7, núm. 79 Bazdresch, Carlos: 49-50.

- 15 Pichardo 1989: 6 y 7. "El 55 por ciento de las privatizaciones se dieron en empresas que en sus orígenes fueron privadas; el 35 por ciento de los casos de venta encuentran en su fundación una empresa creada por el sector público, y en el 10 por ciento restante el Estado participó en forma minoritaria al momento de su creación. Tenemos, pues, que prácticamente las dos terceras partes de las empresas vendidas a los sectores privados y social fueron originalmente empresas privadas que quebraron y el Estado adquirió".

paraestatal. (Pichardo 1989: 79). Por sectores, las actividades más afectadas por la desincorporación fueron la minería y la manufactura no petrolera. En esas actividades, el proceso representó el 29.6 y el 31.5 por ciento del PIB de las empresas públicas, respectivamente. (Tamayo 1990: 87).

En números absolutos (cantidad de empresas desincorporadas), México es líder mundial en privatización. Vendió más de una quinta parte de las 1,000 empresas que, según cálculos, han sido privatizadas en todo el Tercer Mundo. Sin embargo, como se ha mostrado, la desincorporación no ha reducido considerablemente el poder económico del Estado. Las 765 empresas formalmente desincorporadas en 1988 (muchas de las cuales no habían sido liquidadas hasta 1989) representaban apenas cerca del 3 por ciento de la producción de las empresas estatales en 1983.

En México, las privatizaciones se han realizado gradualmente: de 1983 a 1985 se cerraron muchas entidades públicas que no eran viables; de 1986 a 1988 se privatizaron empresas pequeñas y medianas y, a partir de 1988, se procedió a privatizar empresas más grandes, como Mexicana de Aviación, algunas de las más importantes empresas mineras y siderúrgicas, la compañía de teléfonos y la banca comercial. Para febrero de 1990, se había declarado la privatización o, en su caso, la liquidación de 891 entidades. El proceso había concluido totalmente en 691 casos. "El calendario de las privatizaciones por el que se optó en México obedeció a la necesidad política de fomentar un clima favorable al esfuerzo de privatización entre los sindicatos y la opinión pública en su conjunto." (Nexos 1991, núm. 158 Córdoba, José: 43-44). El aplazamiento de algunas privatizaciones ha tenido efectos favorables. Desde el punto de vista administrativo, la privatización de empresas pequeñas hizo posible acumular experiencias lo que, a la postre, permitió reducir costos y evitar errores en las privatizaciones capitales. Desde el punto de vista macroeconómico, ha permitido un incremento de los ingresos públicos. (ibid.).

Cuando las privatizaciones se llevan a cabo en aras de estabilizar la economía, ello puede conducir a malbaratar bienes públicos.<sup>16</sup>

---

16 Estos casos, por lo demás, pueden fomentar la concentración del ingreso. Como ha mencionado Alejandro Foxley: "Otros mecanismos a través de los cuales el monetarismo ortodoxo puede producir

Adicionalmente, la prolongación excesiva de un proceso de privatización atenta contra el sentido de urgencia que reclama un programa de estabilización. "Privatizar una vez que se ha consolidado la estabilidad parecería ser una mejor opción, toda vez que los ingresos adicionales fortalecen las finanzas públicas y permiten incrementar la inversión pública y el gasto en bienestar social." (*Nexos* 1991, núm.158 Córdoba, José: 44).

Algunos observadores han visto en la privatización —tal como la ha realizado el gobierno mexicano— un instrumento útil para apoyar causas partidistas.<sup>17</sup> Otros han visto en el "adelgazamiento del Estado" un proyecto de descentralización administrativa que tiene como requisito necesario la democratización. (*Examen* 1989, año 1, núm.4 Gil Villegas, Francisco: 13). Los motivos de la desincorporación son complejos y varían de acuerdo con las empresas y los tiempos. Mientras algunos funcionarios del gobierno estaban preocupados únicamente por el déficit, los costos y la coherencia administrativos, los máximos dirigentes políticos pudieron emplear la privatización para otros fines, tales como cortejar al sector privado o disciplinar a los trabajadores, aunque estos objetivos rara vez se admitan abiertamente.

La explicación de los "pragmáticos" —como les ha llamado Ben Ross Schneider— sobre la privatización está compuesta de argumentos estrictamente financieros. Según esta interpretación, el Estado vendió y liquidó empresas por encontrarse en bancarrota a finales de 1982. Esto refiere al célebre "problema de caja" como causa inmediata de la desincorporación. Después de 1982 —prosigue lógicamente el argumento—, la política privatizadora ha continuado precisamente por la persistencia de los problemas financieros. Para Oscar H. Vera, hay razones contrarias a esta hipótesis. Aunque el sector paraestatal ha contribuido durante varios años al desequilibrio financiero del gobierno, a partir de 1981 esta contribución disminuyó. Además, el desorden financiero del sector paraestatal obedecía en gran medida al rezago de precios y tarifas que, durante años, se mantuvo deliberadamente. Esta

---

una mayor concentración del ingreso y del patrimonio (es) la política de privatización de empresas públicas, que se efectúa en una forma tal que facilita a los grandes conglomerados económicos que disponen de un exceso de fondos líquidos, adquirir a precios subvaluados los activos públicos en licitación". *El Trimestre Económico* 1983, vol., I(3), núm. 199 Foxley, Alejandro: 1310.

17 Es una posibilidad que contempla Ben Ross Schneider, en *Foro Internacional* 1990, núm 121.

complicación sugería entonces, para resolverse, simplemente un ajuste de esas variables —como ocurrió durante los primeros años del sexenio de De la Madrid—. (Vera 1988: 144).

La política de desincorporación puede considerarse también un intento del gobierno por recuperar lo que algunos han llamado el "control fiscal de la economía". Aquí, la expansión de la actividad económica provoca el debilitamiento de los controles que sobre ella ejerce el Estado. Esto, porque los agentes económicos privados cuentan con mecanismos para evadirlos, además de la emergencia de "grupos de interés o de poder" en el propio sector público, que aminoran los alcances de la autoridad central. Estas razones, esencialmente políticas, impiden que el gobierno central conserve la capacidad de control de los procesos económicos. (ibid.).

La experiencia de México parece congruente en el aspecto del control financiero en su concepción más amplia. Su utilización proporciona, en buena medida, racionalidad a la desincorporación y es incluso compatible con la versión de que al desincorporar el Estado se fortalece.

Por último, un grupo de autores han destacado la importancia de la privatización como símbolo político. Según ellos, la política de desincorporación implica el reestablecimiento de una añeja alianza entre el gobierno y los empresarios, interrumpida con la nacionalización bancaria de 1982. En otras palabras, se piensa que el objetivo central de esta política fue recuperar la confianza y apoyo de la iniciativa privada.<sup>18</sup> Si bien esta hipótesis es difícil de comprobar, enriquece una explicación posible.

En conjunto, el impacto de la desincorporación sobre el déficit gubernamental total fue exiguo. Las empresas vendidas o liquidadas no eran deficitarias (por lo que no se ahorró en subsidios), y eran relativamente pequeñas. "Las siete empresas públicas más grandes (excluyendo PEMEX), representan más del 65 por ciento del déficit

---

18 Ibid.: 145. La contrapartida crítica ha sido interpretar la desincorporación como la ofensiva del "neoliberalismo" contra las clases trabajadoras. Para Héctor Aguilar Camín, por ejemplo, "al término de la década de los ochentas, la prioridad del Estado parecía ser la productividad, no la protección social... el curso de la modernización productiva... golpea en el centro de los hábitos de organización y negociación del sindicalismo mexicano". Aguilar Camín 1988: 67.

público total, sin que exista posibilidad alguna de desincorporarlas." (Vera 1988: 67).

En términos generales, la desincorporación ha reducido marginalmente la empresa estatal pero ha incrementado la fuerza global del Estado y la eficacia de su intervención económica. La liquidación de cientos de pequeñas empresas se basó en consideraciones fundamentalmente administrativas: redujo los costos de supervisión y control. La expansión excesiva de estas empresas contribuyó a diseminar la atención de los funcionarios y a fragmentar la administración pública. Un sector paraestatal menos sobrecargado es un instrumento de política más efectivo. "En algunos casos los trabajadores organizados constituyeron un reto para el control del Estado sobre sus empresas. La desincorporación desengañó a los sindicatos de sus esperanzas de que el gobierno sería un negociador complaciente." (*Foro Internacional* 1990, núm. 121 Ross, Ben: 27-28).

La instrucción oficial fue localizar y desincorporar empresas que no fueran "estratégicas" o "prioritarias". Estas últimas —más allá de consideraciones ideológicas o constitucionales— dominan sectores clave y, en su momento, pueden ser instrumentos útiles para fomentar las inversiones, influir sobre los precios y fijar niveles salariales en concordancia con los propósitos del gobierno. Además, y esta es una paradoja del proceso, la promoción y permanencia de la privatización dependen de la existencia de un Estado intervencionista fuerte y activo.

Si creemos, con Nicolás Van de Walle, que "la privatización puede tener un efecto poderoso en el balance del poder económico entre los sectores público y privado, por lo menos simbólicamente. En cierto sentido, puede verse como un cambio en las 'reglas del juego'", (*World Development* 1989, vol. 17, núm. 5 Bienen y Waterbury: 609) la desincorporación, además de constituir una sustanciosa reforma administrativa, fue una propuesta política relevante para el acercamiento entre el gobierno y la iniciativa privada. (*Foro Internacional* 1990, núm. 121 Ross, Ben: 7).

Al respecto, Luis F. Aguilar es claro y persuasivo:

Pero cuando la reducción (de empleados públicos y/o entidades paraestatales o centrales) tiene como efecto (deliberado o no) la modificación de los ámbitos, reglas y estilos de decisión gubernamental, altera de inmediato las formas establecidas de

interlocución y transacción entre las organizaciones sociales (civiles y políticas) y las agencias del gobierno. Entonces, la reducción del tamaño, un hecho aparentemente cuantitativo, se vuelve cualitativamente un hecho político-administrativo nuevo, al innovar el policy making y, por tanto, modificar las relaciones políticas y administrativas vigentes e inaugurar de nuevo un sistema político-administrativo. Intencionalmente o de hecho, la reducción del tamaño es una transformación cualitativa del Estado. Es ya "una reforma del Estado". (Aguilar 1990: 199).

## VI. Comentarios finales

1. En América Latina —se ha repetido— "el Estado precede a la nación". Esta condición histórica parece superada en la actualidad. Las sociedades latinoamericanas parecen devolver el Estado a su lugar original: el lugar de la política.<sup>19</sup> A principios de este siglo la intervención del Estado en la economía, así como el establecimiento de empresas públicas era necesario. En el momento que éstas fueron fundadas, los empresarios privados —o la burguesía nacional, como se quiera— no se hallaban preparados aún para asumir los riesgos financieros y congregar el talento técnico y administrativo necesario para cumplir con el proyecto de industrialización. Los extranjeros, por su lado, eran inaceptables como propietarios de industrias clave que, en esta etapa inicial, aparecían repetidamente como monopolios en la economía nacional. Sin embargo, tales empresarios no han tardado en adquirir los medios monetarios y la experiencia que requiere un Estado industrial moderno.

Lo anterior ha propiciado que, en la actualidad, sea común observar una competencia desigual entre prósperas empresas privadas y entidades gubernamentales maniatadas por tecnologías atrasadas y personal excesivo. La desventaja de las empresas públicas es a veces tan grande que algunos privilegios de los que gozan (acceso preferencial a crédito, por ejemplo) han sido anulados. En estos casos,

---

19 "... hemos descubierto que el Estado es un recurso limitado en la realización de los fines sociales y personales. Para enfrentar los problemas públicos no cuenta más que con leyes, asignaciones y consensos limitados". Tamayo 1990: 197.

interlocución y transacción entre las organizaciones sociales (civiles y políticas) y las agencias del gobierno. Entonces, la reducción del tamaño, un hecho aparentemente cuantitativo, se vuelve cualitativamente un hecho político-administrativo nuevo, al innovar el policy making y, por tanto, modificar las relaciones políticas y administrativas vigentes e inaugurar de nuevo un sistema político-administrativo. Intencionalmente o de hecho, la reducción del tamaño es una transformación cualitativa del Estado. Es ya "una reforma del Estado". (Aguilar 1990: 199).

## VI. Comentarios finales

1. En América Latina —se ha repetido— "el Estado precede a la nación". Esta condición histórica parece superada en la actualidad. Las sociedades latinoamericanas parecen devolver el Estado a su lugar original: el lugar de la política.<sup>19</sup> A principios de este siglo la intervención del Estado en la economía, así como el establecimiento de empresas públicas era necesario. En el momento que éstas fueron fundadas, los empresarios privados —o la burguesía nacional, como se quiera— no se hallaban preparados aún para asumir los riesgos financieros y congregar el talento técnico y administrativo necesario para cumplir con el proyecto de industrialización. Los extranjeros, por su lado, eran inaceptables como propietarios de industrias clave que, en esta etapa inicial, aparecían repetidamente como monopolios en la economía nacional. Sin embargo, tales empresarios no han tardado en adquirir los medios monetarios y la experiencia que requiere un Estado industrial moderno.

Lo anterior ha propiciado que, en la actualidad, sea común observar una competencia desigual entre prósperas empresas privadas y entidades gubernamentales maniatadas por tecnologías atrasadas y personal excesivo. La desventaja de las empresas públicas es a veces tan grande que algunos privilegios de los que gozan (acceso preferencial a crédito, por ejemplo) han sido anulados. En estos casos,

---

19 "... hemos descubierto que el Estado es un recurso limitado en la realización de los fines sociales y personales. Para enfrentar los problemas públicos no cuenta más que con leyes, asignaciones y consensos limitados". Tamayo 1990: 197.

la posibilidad de entregar esas empresas al sector privado ha pasado a ser una opción viable que adquirió aún más atractivo con el deterioro progresivo de las finanzas públicas.

En México, la privatización —entre otras medidas de política— es muestra, además, de un aprendizaje colectivo respecto a las posibilidades del gobierno para alcanzar objetivos demasiado ambiciosos, a veces incompatibles. Con todo, el compromiso de muchos dirigentes políticos e intelectuales con la propiedad pública en industrias básicas tiene raíces profundas. Aunque parte considerable de la nueva generación gobernante —economistas jóvenes con educación avanzada— ha redescubierto las bondades de las decisiones descentralizadas y el poder revitalizador de los mercados, su escepticismo frente a la competencia económica del Estado en materia económica no ha alterado la preferencia tradicional por la propiedad pública en la mayoría de las industrias básicas. Por tanto, las propuestas del gobierno se han limitado a la venta de empresas secundarias o la renuncia a sus participaciones minoritarias, al tiempo que esperan mejorar —mediante una depuración administrativa y financiera— el desempeño de las compañías que siguen bajo su control. Por cierto, además de las múltiples propuestas para mejorar la administración de empresas de propiedad pública, los formuladores de políticas también han contemplado nuevas posibilidades de asociación entre los sectores público y privado, que intentan combinar las supuestas capacidades gerenciales del sector privado con la responsabilidad social que se espera del sector público.

Sean las medidas que sean para remediar los problemas de las empresas públicas, el gobierno mexicano —como casi todos los del hemisferio— seguirá manteniendo un sector paraestatal de peso. A la luz de la experiencia de las últimas décadas, sin embargo, es probable que durante algún tiempo los gobiernos sean más estrictos y escrupulosos al evaluar el potencial de la empresa estatal como instrumento de política pública. No obstante, hay poca evidencia que sugiera una transformación tal que impida la aparición de un nuevo grupo de empresas públicas en el futuro.

2. La privatización parece ofrecer una solución universal a un antiguo problema económico: la administración de las empresas públicas. Sin embargo, quienes tienden a ver los acontecimientos desde una perspectiva histórica se sentirán intranquilos ante semejantes

afirmaciones. Sin duda recordarán la época en que propiedad y control estatales eran apoyados con igual entusiasmo.<sup>20</sup> Con la pretendida liberalización de las fuerzas del mercado —mediante la privatización y la desregulación— los países latinoamericanos aspiran a ser más "capitalistas" en el sentido más atractivo del término; pretenden dejar atrás una organización económica descrita como "socialismo sin plan y capitalismo sin mercado".<sup>21</sup>

El éxito de esta estrategia, a la que se ha llamado "neoliberal", depende, entre otras cosas, de la velocidad con que pueda ser configurado un sector público guiado por criterios weberianos. Esto permitiría racionalizar algunos aspectos específicos de la relación entre el Estado y la economía.<sup>22</sup> Reto mayúsculo pues como ha expresado John Sloan: "Reformar sus burocracias según los principios weberianos es antitético con los valores sociales que predominan en el régimen". (Sloan 1984: 153). Una privatización a fondo depende, entonces, de un cambio en la actitud del público y en el discurso político donde el Estado ya no aparezca como el responsable del desarrollo. Aunque la cultura política de las naciones latinoamericanas ha demostrado gran compatibilidad con un Estado benefactor de carácter populista, "menos claro resulta pensar si el Estado populista es compatible con un rápido crecimiento económico en América Latina". (ibid.).

---

20 "Quienes están a favor de la privatización o la estatización como tipos ideales, comparten un mismo prejuicio: que la propiedad tiene mayor importancia que la estructura de mercado". *Financial Times* 1986, abril 18: 19.

21 Varios. Cambio estructural en México y el mundo 1987: 32. Una de las categorías que con mayor frecuencia y mayor alcance conceptual se ha utilizado para bautizar una de las fórmulas "híbridas" entre capitalismo y socialismo, ha sido la de "capitalismo de Estado". En todos los casos, este concepto hace referencia a una intervención del Estado al servicio de un proyecto capitalista "motor de desarrollo de un capitalismo en crisis". Sin embargo, el "capitalismo de Estado" no es, como generalmente se piensa, una fórmula limitada para favorecer los intereses de los monopolios, "en muchos casos el objetivo estratégico puede ser justamente el inverso". Tipificar las diversas experiencias latinoamericanas como "capitalismo de Estado" sólo puede ser de utilidad si con ello nos referimos al lugar central que ha ocupado el Estado en sus economías. "De aquí que denominarlas capitalismo de Estado puede oscurecer, más que iluminar, nuestra percepción acerca de la naturaleza y destino de estas formulaciones. En todo caso, debe hacernos pensar que toda semejanza entre el modelo conceptual y la realidad, es pura coincidencia". Boneo 1978: 21, 37, 54.

22 En el ámbito de las empresas públicas la reforma debe contemplar, "... una asociación entre los que la gente desea y lo que las empresas públicas hacen. Se trata también de que los juicios sobre la gestión técnica—o económica— de los diversos entes paraestatales dejen de ser predominantemente políticos y, por tanto inexpugnables, para hacerse desde un punto de vista técnico, es decir, en función de la eficiencia de los resultados de dicha gestión. Foro Internacional 1987, núm. 3: 382.

En México, la desincorporación de entidades públicas y, en especial, su privatización, no obedeció criterios precisos ni principios generales. Ha sido notable, además, la escasa correspondencia entre el anuncio de medidas y su instrumentación efectiva. En otras palabras, "detrás del proceso de desincorporación —o privatización— no ha existido un esquema conceptual definido que lo oriente, a partir de un replanteamiento del papel del Estado en la economía." (Vera 1988: 142). Ha imperado —al decir de un crítico severo— "la presión de la coyuntura, el ahogo financiero del gobierno se transformó en el determinante principal del ritmo y dimensión de las medidas privatizadoras." (*Nexos* 1991, núm. 161 Alcocer, Jorge: 35).

Otro aspecto que permanece incierto es la forma cómo la liquidación de unas empresas logra aumentar la eficiencia de las demás. Una alternativa pudiera haber sido la introducción de competencia en los sectores de actividad gubernamental. La liberalización, como se ha demostrado, no va de la mano con la desincorporación. Ella requiere:

(...) propiciar la participación de mayor número de oferentes en los diversos mercados; reducir o eliminar restricciones obsoletas a los movimientos de diversos precios, y facilitar el movimiento de las mercancías y de los factores de la producción; reducir, cuando sea ineficiente, la participación del gobierno en determinadas actividades productivas; eliminar ventajas monopólicas, las cuales usualmente sólo sostienen privilegios injustificados. (*Examen* 1989, núm. 4 Gil Villegas, Francisco: 9).

Por tanto, sin negar que la desincorporación haya incrementado la eficiencia del sector paraestatal, parece insostenible que, por sí sola, haya sido el elemento fundamental de la política ni el mecanismo idóneo para lograrla. (Vera 1988: 143). En nuestro país todavía hay un amplio espacio para seguir liberalizando. Aunque la búsqueda de la eficiencia tiene sus límites. Estos los encontramos en aspectos de la distribución del ingreso, problemas políticos y cuestiones culturales. (*Examen* 1989, núm. 4 Gil Villegas, Francisco: 10). Estos asuntos condicionan la búsqueda de la eficiencia. Después de todo, la pregunta de cuánto debe sacrificar el país por impulso modernizador no tiene una respuesta técnica.<sup>23</sup> Quizá un ejemplo característico sea la necesidad de mantener

---

23 El fondo de la cuestión (la desregulación y la privatización) es axiológico por cuanto lo que se intente

nacionalizadas las decisiones económicas más importantes del país. Por ello, es indispensable que se mantenga, aun a costa de la eficiencia, algún grado de exclusión de las empresas extranjeras.

La reestructuración de una economía para utilizar los recursos en forma más eficiente debe ser prudente pues es un fenómeno a mediano plazo. Si bien es importante, entonces, buscar un uso más eficiente de los recursos, los esfuerzos dirigidos hacia ese propósito deben realizarse con la máxima cautela y la conciencia de enfrentar dificultades sociales en el proceso. El "inmediatismo" —como decía Raúl Prebisch— es la mejor forma de destruir una oportunidad de largo plazo.

---

es nada menos que cambiar la selección de las metas sociales. Los enfoques en boga hacen de la libertad económica el valor social fundamental, aunque se incurra en costos grandes en materia de equidad". *Nexos* 1991 núm. 158: 51. Dieter Helm también ha destacado este aspecto axiológico vinculado con el intervencionismo estatal: "La teoría económica no proporciona una respuesta a la cuestión de la identificación de los límites económicos del Estado. Esto, en parte, porque la teoría económica es un cuerpo imperfecto de conocimiento. Pero la razón principal es que no hay una respuesta "correcta" a tal interrogante. Todo depende de juicios de valor... (la teoría económica) subraya la conveniencia del pragmatismo al momento de definir los límites económicos del Estado". Varios 1989. *The Economic Borders of the State*. 42-43.

## Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor.  
1988 *Después del milagro*. Cal y Arena, México.
- Balassa Bela, A et al.  
1986 *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina*. Intitute for International Economics, Washington, D.C.
- Barraclough, Solon et al.  
1970 *Masses in Latin America*. Oxford University Press.
- Boneo, Horacio et al.  
1978 *Gobierno y empresas públicas en América Latina*. Sociedad Interamericana de Planificación, Argentina.
- Casar, María Amparo y Peres, Wilson.  
1988 *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?* Siglo XXI, México.
- Centro de Investigación para el Desarrollo.  
1990 *Infraestructura y desincorporación: fundamentos para el desarrollo*. Diana, México.
- Ciencia Política*.  
Vernon, Raymond.  
1989 núm. 15. "La promesa y el reto de la privatización".
- Collier, David.  
1985 *El nuevo autoritarismo en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Contextos*.  
Young, Peter y Goodman, John C.  
1986 núm. 68. "Estados Unidos se rezaga en la privatización".
- El Trimestre Económico*.  
Kaplan, Marcos  
1969 núm. 36. "El Estado empresarial en la Argentina".  
Foxley, Alejandro.  
1983 vol., I (3), núm. 199. "Las políticas de estabilización neoliberales: lecciones de la experiencia".
- Empresa Pública: problemas y desarrollo*.  
1986 vol. 1, núm. 1. "Evaluación económica de la racionalización de la empresa pública de la industria mexicana".  
1986 vol. 1, núm. 2. "Empresa pública y privatización: problemas y evidencia".
- Empresa Pública*.  
Shirley, Mary M.  
1986 vol. 2, núm. 2. "Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo"
- Estudios Económicos*.  
Ibarra, David  
1987 núm. extraordinario. "Política y economía en América Latina".

*Examen.*

Gil Villegas, Francisco.  
1989 Año 1, núm. 4. "El cambio económico" y "Legitimidad y modernización política en México".

*Financial Times.*

Prowse, Michael.  
1986 april 18, Old Arguments in New Bottles.

*Foro Internacional.*

Bennett, Douglas.  
1979 vol. xx, núm. 1. "El Estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano".  
Bazdresch Parada, Carlos  
1987 vol. xxvii, núm. 3. "Futuro de la política mexicana: un comentario".  
Ross Schneider, Ben.  
1990 vol. xxxi (1), núm. 121. "La política de privatización en Brasil y en México: variaciones sobre un tema estatista".

## Foxley, Alejandro.

1983 *Latin-American Experiments in Neoconservative Economies*. University of California Press, Berkeley.

## Grindle, Merilee.

1977 *Bureaucrats, Politicians and Peasants in Mexico: a case Study in Public Policy*. University of California Press, Berkeley.

## Hansen, D. Roger.

1970 *La política del desarrollo mexicano*. Siglo XXI, México.

## Harberger, Arnold.

1984 *World Economic Growth: Case Studies of Developed and Developing Nations*. Institute for Contemporary Studies, San Francisco, Ca.

## Hemming, Richard &amp; Mansoor, Ali M.

1988 *Privatization and Public Enterprises*. International Monetary Fund, Washington, D.C.

*Investigación Económica.*

1986 vol. xlv, núm. 176. "La estructura de la industria estatal mexicana, 1975-1983".

*Nexos.*

Córdoba, José  
1991 núm. 158. "El Estado y el mercado" y "Diez lecciones de la reforma económica mexicana".  
Alcocer V., Jorge.  
1991 núm. 161. "La lección número once (respuesta a José Córdoba)".

## Pichardo Pagaza, Ignacio.

1989 *La reforma de la empresa pública en México (1982-1989)*. Secretaría de Capacitación Política del Partido Revolucionario Nacional, México.

*Public Administration Review.*

Moe, Richard C.  
vol. 47, núm. 6. "Exploring the Limits of Privatization".

Sachse, Matthias:

1990 *Planeación estratégica en empresas públicas*. Trillas-ITAM, México.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

1988 *Reestructuración del sector paraestatal*. Fondo de Cultura Económica, México.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

1990 *Sistema de cuentas nacionales de México*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.

Sloan, W. John.

1984 *Public Policy in Latin American: a Comparative Survey*. University of Pittsburg Press.

Tamayo, Jorge; Zedillo, Ernesto; Aguilar, Luis *et. al.*

1990 *Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*. Instituto Nacional de Adimistración Pública, México.

*The Washington Quarterly*.

Cowan, Gray.

1985 "Divestment, Privatization and Development". Center of International Strategic Studies, Georgetown.

Varios.

Feldstein, Martin y Cavallo, Domingo.

1987 *Cambio estructural en México y en el mundo*. Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Programación y Presupuesto, México.

Starr, Paul.

1989 *Privatization and the Welfare State*. Princeton University Press, New Jersey.

1989 *The Economic Borders of the State*. Oxford University Press.

Vera, Oscar H. *et. al.*

1988 *Privatización; el inevitable sendero del gigante decreciente*. Centro de Estudios en Economía y Educación, México.

*Vuelta*.

Bazdresch Parada, Carlos.

1983 vol. 7, núm. 79. "¿Gobierno eficaz o gobierno amplio?"

Segovia, Rafael y Bazdresch, Carlos.

1984 vol. 8, núm. 91. "Malformaciones del Estado" y "¿Nación débil y Estado fuerte?"

*World Development*.

Bienen, Henry

1989 vol. 17, núm. 5. "Privatization in Developing Countries: a Review of the Issues".



**Teoría y Práctica  
de la Administración Pública en México  
(Lecturas básicas),**  
de María del Carmen Pardo,  
se terminó de imprimir por Federación  
Editorial Mexicana,  
en el mes de octubre de 1992.  
La edición en tiro de mil ejemplares estuvo  
al cuidado de la Coordinación de  
Investigación y Documentación del INAP.





**L**as lecturas básicas que integran el texto *Teoría y práctica de la administración pública en México*, analizan aspectos relevantes, integrando en sus distintos capítulos planteamientos teóricos y experiencias prácticas de gestión y administración pública, particularmente las de México.

Estas lecturas de ninguna manera agotan la amplia temática que corresponde al campo de estudio y al ejercicio profesional de la administración pública. Los textos incluidos en *Teoría y práctica de la administración pública* son un primer esfuerzo que el INAP hace para divulgar resultados de investigación que puedan servir para enriquecer el debate sobre diversos temas que, además de interesar a los estudiosos y profesionales en este campo, sean de utilidad para contar con esquemas de organización y gestión pública que favorezcan una relación más armónica y constructiva entre el Estado, la sociedad y el gobierno.



INSTITUTO NACIONAL  
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA