

RECENRALIZACIÓN: EL DILEMA PRESUPUESTARIO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE MÉXICO, BOLIVIA Y COSTA RICA *

EL PROPÓSITO de este estudio es indicar que el aumento en los gastos públicos¹ en algunos de los países de la América Latina incluye problemas fundamentales en cuanto al poder presidencial y a la naturaleza de la política de Estado. Debido (en primer término) a que los gobiernos centrales han tenido que enfrentarse a dificultades políticas, y a que los programas a largo plazo a menudo han sido afectados por el abuso de la autoridad presidencial, y/o debido (en segundo término) a que a las empresas descentralizadas de gobierno se las ha considerado más eficientes para desarrollar y llevar a cabo la política de modernización, podemos observar que por lo menos en tres países de la América Latina el poder del gobierno central ha quedado cada vez más limitado a los asuntos sociales y administrativos.

Con el surgimiento de un sector autónomo destinado a llevar a cabo la política económica en países como México, Bolivia y Costa Rica, la actividad centralizada importante del Estado ha quedado limitada, con el objeto de que permanezca fuera de la esfera política. Y así vemos que un marco institucional tiende a crecer y que no responde necesaria-

* El presente estudio ha sido reproducido, con la autorización del Center for Latin American Studies, University of Florida, de David T. Geithman (ed.), *Fiscal Policy for Industrialization and Development in Latin America* (Gainesville, University of Florida Press, 1974), capítulo 7. Originalmente este trabajo fue presentado ante la Conferencia sobre Política Fiscal de la Industrialización en la América Latina, que tuvo lugar en la Universidad de Florida el 19 de febrero de 1971, revisado para el libro de Geithman; cuando ha sido posible, lo hemos puesto al día para esta publicación.

¹ "El gasto público" se define aquí como (i) todo gasto del gobierno central; y (ii) todos los gastos descentralizados, incluyendo los de las empresas públicas y los de las empresas mixtas, públicas y privadas, así como de las comisiones, institutos y agencias independientes del gobierno, etcétera. Los subtotales para (i) y (ii) dan un estado de cuenta consolidado. Para los propósitos de esta obra, el análisis financiero en general se limita a la política de gastos (en contraste con la de tasación); y el análisis se efectúa según aspectos de la política (en contraste con los aspectos estrictamente económicos). Y como este estudio trata sobre problemas presupuestarios, tiene la intención de discutir los atolladeros y dificultades y no hacer resaltar los éxitos que la política de Estado ha tenido en la América Latina. A pesar de que los datos que aquí presentamos no son estrictamente comparables de país en país, hemos hecho todos los esfuerzos por ajustar esos datos cuando las necesidades así lo requieren.

mente a los cambiantes grupos de interés y que, por su misma naturaleza, puede evitar la planificación y/o la política de cambio. Por ejemplo, la política en pro de la industrialización puede tener graves consecuencias sobre la estabilidad política, que constituye la base sobre la cual descansa el desarrollo económico.

1. LA DESCENTRALIZACIÓN

Desde hace poco, los gobiernos de la América Latina se han preocupado en general por limitar el papel que el jefe del poder Ejecutivo debe desempeñar. Después de la Independencia, muchos presidentes abusaron tanto de su autoridad, que aquellos que se encargaban de la organización de los gobiernos en varios de esos países se vieron en la necesidad de fortalecer las funciones de los poderes Judicial y Legislativo a costas del poder Ejecutivo. Principiando con el modelo uruguayo de José Batlle y Ordóñez en este hemisferio, varias de las naciones han experimentado la creación de agencias descentralizadas, con la intención de que operen en forma autónoma, parecida a la de los negocios privados. Teóricamente, aquéllas permiten a los técnicos apolíticos (profesionales sumamente especializados)² a que desarrollen planes a largo plazo, que estén a salvo de los caprichos de la política. En caso que esas agencias no sean económicamente autosuficientes, pueden tener poderes suficientes para negociar sus propios préstamos y créditos; y a cambio de los subsidios interinos del gobierno central, con frecuencia se espera que el sector descentralizado llegue a producir ganancias con el uso de las fuentes nacio-

² El vocablo "técnicos" a menudo se ha traducido como "técnicos en la economía" (como en la obra de Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Public and Private Sectors*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1963, pp. 136-138). Ese vocablo se usa en esta obra con más amplitud refiriéndose a personas con una educación especial (*licenciados, ingenieros, economistas, arquitectos*, etc.) que tratan de desarrollar la política pública compleja sin dar prioridad a consideraciones políticas. Los técnicos trabajan tanto en las agencias centrales como en las descentralizadas, pero por regla general pueden operar más ampliamente en las últimas, que pudieran estar menos dominadas por aquellos que han sido nombrados para esos puestos por razones políticas. Sin embargo, no debe suponerse que los técnicos operan con eficiencia en contraste con los políticos. No sólo circulan ambos dentro y entre las esferas centrales y descentralizadas, sino que también ambos se enfrentan a las capas administrativas múltiples, muchas de las cuales emplean (a) a personas nombradas por administradores anteriores; o (b) por aquellos tipos acomodaticios que han adquirido cierta clase de tenencia del puesto. Además, no todos los técnicos tienen necesariamente el mismo punto de vista ideológico, y menos están de acuerdo con las medidas alternativas, por ejemplo, en cuanto a la política monetaria y sus efectos sobre la tasa del crecimiento económico.

nales, con objeto de aportar fondos para expansión de actividades del gobierno central. De esta manera se hace uso de las fuentes de producción nacionales para producir ganancias nacionales, antes que ganancias privadas o extranjeras.

Con el advenimiento de la Alianza para el Progreso en la década de 1960, los Estados Unidos prácticamente han obligado a algunas de las naciones de la América Latina a desarrollar planes presupuestarios racionales con objeto de poder encauzar esa ayuda y evitar duplicaciones; para evitar propósitos cruzados, y para establecer prioridades.³ Tal vez resulte irónico que los Estados Unidos pidieran a las naciones de la América Latina la formulación de planes generales, cuando éstos no existían en los mismos Estados Unidos, pero aun el Congreso de ese país estuvo de acuerdo con los requisitos de la Alianza para la creación de agencias gubernamentales que pudieran idear planificaciones. Y aunque el surgimiento de "gastos incontrollables" en los Estados Unidos (en especial, en los fideicomisos de bienestar social) ha significado que los presidentes americanos se han visto con menguantes poderes discrecionales para influir sobre los gastos del sector público, el resultado de los programas de la alianza ha sido alentar a los países de la América Latina a poner sus propios sectores descentralizados bajo control del poder Ejecutivo.

No todos los países de la América Latina se enfrentan al mismo dilema planteado por el crecimiento de los gastos presupuestarios descentralizados. El cuadro E-1 muestra que entre los seis países de los cuales este autor posee datos sumarios,⁴ los gastos descentralizados llegan a menos de la tercera parte de los gastos públicos en Argentina así como en Venezuela. En contraste, alrededor de la mitad, o más, de los gastos públi-

³ En cuanto a un país en el cual la contabilidad consolidada se había adoptado con fecha anterior a 1961, fecha de la Alianza para el Progreso, conviene observar que debido a las leyes adoptadas en 1959 y 1960, a las agencias autónomas se les ha obligado en Colombia a presentar sus presupuestos a la Secretaría de Hacienda como anexo al presupuesto central. Según el Joint Tax Program de la Organización de Estados Americanos y el Banco Inter-Americano de Desarrollo, *Fiscal Survey of Colombia* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1965), p. 231, aparentemente el 43.4 % del gasto del sector público fue descentralizado.

⁴ La mayor parte de los países no tienen todavía medios para desarrollar ni para publicar un estado consolidado de cuentas. Los problemas de comparabilidad de tales países son causados por el hecho de que las cuentas podrán presentarse sobre una base bruta o neta, y en raros casos la amortización de la deuda puede no estar incluida en los totales. Asimismo, la contabilidad puede no estar completa debido a que de acuerdo con problemas de definición, algunas de las agencias descentralizadas pueden no estar incluidas en los cálculos. Sin una investigación a fondo, por ejemplo en Argentina, Brasil y Venezuela, no es posible estimar la comparabilidad de los datos para estos países.

cos se encuentran descentralizados en México, Bolivia, Costa Rica y Brasil, siendo este último el más alto. (El caso de los Estados Unidos se discute más adelante, en términos especiales.)

Este estudio se limita a un análisis comparativo de los gastos públicos en México, Bolivia y Costa Rica, con objeto de evaluar el papel de la política de gobierno, según las normas establecidas por la investigación de campo de este autor en tres países diferentes que se enfrentan a un problema similar de intentar el aumento de los poderes presidenciales. La opinión desarrollada aquí es que, aun cuando la recentralización del desarrollo económico pueda ser deseable para resolver muchos problemas, las ramificaciones política y social de tal política requieren un estudio prolongado.

2. ESTUDIO DE CASOS SELECTOS

De los tres países que estudiamos aquí,⁵ cada uno ha tenido una revolución importante, y cada cual está tratando de reformar las normas de gobierno y la política presupuestaria que surgió en años anteriores. La experiencia de México principió en 1910 con un levantamiento político que duró hasta 1930. Durante la década de 1930, Cárdenas desarrolló una política de acción social en la revolución de su país, al exigir beneficios inmediatos para las masas. De 1940 a 1960, México se encontró en una revolución industrial, programa que en realidad había principiado durante el periodo de Cárdenas. Y desde 1960, los dirigentes de México vienen asegurando haber desarrollado una revolución equilibrada, al desviar fondos federales a desembolsos sociales.

A este respecto, gran parte de la discusión sobre si la Revolución está muerta o viva después de sesenta años, no toma en cuenta que el gobierno mexicano y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) han seguido justificando el mantenimiento del poder en nombre de un marco institucional sin límites fijos, que crea enfoques para épocas en proceso de cambio.⁶ Principiando con Calles (1924-1928)⁷ los presidentes em-

⁵ Por limitaciones de espacio, las generalizaciones se hacen con el acostumbrado riesgo de sobrepasarse en simplificaciones; sin embargo, tenemos la esperanza de haber reducido este problema al mínimo.

⁶ Para una discusión más amplia véase (a) Primera Parte de esta obra; y (b) James W. Wilkie y Edna Monzón de Wilkie, *México visto en el siglo XX; entrevistas de historia oral: Ramón Beteta, Marte R. Gómez, Manuel Gómez Morín, Vicente Lombardo Toledano, Miguel Palomar y Vizcarra, Emilio Portes Gil, Jesús Silva Herzog* (México, Distribuido por Cuadernos Americanos para el Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1969).

⁷ El presidente Porfirio Díaz en efecto principió con esa política al hacer los arreglos para que el gobierno principiara con la compra de los ferrocarriles.

CUADRO E-1. Poder presupuestario relativo de gastos públicos ejercidos en los subsectores centralizados y descentralizados,^a de seis países latinoamericanos y los Estados Unidos

(Cantidad total = 100.0 %) ^b

País	Año	Cantidad total ^b	Por ciento	
			Centralizados	Descentralizados
Argentina	1962	240 millones	87.0	13.0
Bolivia c. ^d	1970	6 066 millones	27.9	72.2
Brasil ^d	1965	9 956 mil millones	24.7	75.3
Costa Rica ^e	1968	1 535 millones	51.2	48.9
México	1967	79 451 millones	51.4	48.6
Venezuela	1967	12 685 millones	67.8	32.2
Estados Unidos	1967 ^e	432 429 millones ^f	86.9	13.1

^a Los sectores descentralizados incluyen empresas públicas, empresas mixtas y privadas, comisiones gubernamentales, institutos, agencias independientes, etc.

^b En moneda local a precios corrientes; incluyen amortizaciones a la deuda así como pagos sobre intereses (para su discusión, véase el texto).

^c Posiblemente podrán contarse dos veces algunas o todas las transferencias de un subsector a otro.

^d Gasto en proyecto en contraste con gastos ejercidos.

^e Año Fiscal 1966-1967.

^f Incluye 274 200 millones de amortización a la deuda y 12 600 millones de intereses.

FUENTES: Argentina, Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación, *Memoria 1962*, pp. 14-16, 103.

Bolivia, Ministerio de Finanzas, *Presupuesto General de la Nación, 1970; Gobierno Nacional Central*, p. 2.

Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, *Consolidação Orçamentária do Governo Federal, 1965*, p. 16.

Costa Rica, Oficina del Controlador General.

México, Contaduría de la Federación.

Venezuela, Banco Central, *Informe Económico, 1968*, A114, A121.

U.S., Bureau of the Census, *Statistical Abstract, 1970*, 378; y (para amortización de la deuda) U. S. Treasury Department, *Annual Report, 1967*, 593.

prendieron la fundación de agencias descentralizadas para la administración de asuntos económicos del Estado; esa política llegó a su apogeo durante el periodo de López Mateos (1958-1964). Sin embargo, durante el periodo de su sucesor, la rama ejecutiva se pudo percatar de que había creado un sistema sobre el cual tenía poco o ningún control, y el presidente Díaz Ordaz (1964-1970) expidió una serie de decretos presidenciales con el propósito de reorganizar el marco de gobierno y dar a la Se-

cretaría de la Presidencia poder real y teórico sobre el desarrollo nacional.

Después de 1952, Bolivia pasó por una revolución general cuando Víctor Paz Estenssoro llevó al poder a su Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Paz esperaba evitar violencias futuras siguiendo el ejemplo mexicano de desarrollar una revolución institucional, programa que él comenzó a poner en práctica especialmente durante su segundo periodo en la Presidencia (1960-1964); pero fue derrocado en noviembre, poco después de haber principiado su tercer periodo.⁸ Durante los doce años consecutivos que el MNR ocupó el poder (Hernán Siles Zuazo ocupó la silla presidencial de 1953 a 1960), se creó un buen número de agencias descentralizadas, como parte de una tradición ya establecida por gobiernos prerrevolucionarios. Los presidentes que llegaron al poder después del MNR llevaron la descentralización a su cenit, y tan sólo en los setentas hubo una reacción contra tal proceder, en forma de una reorganización administrativa. Y aunque los gobiernos dominados por los militares después de 1964 habían pretendido estar desarrollando la revolución del MNR en una forma "purificada", libre de consideraciones políticas, esa declaración no resultó convincente, porque los problemas administrativos se iban complicando conforme el gobierno central cedía más y más poderes a las agencias autónomas. Hasta 1970, un grupo de técnicos del gobierno central propuso acciones específicas para poner fin al caos casi total en la planificación de gobierno. Estos técnicos pretendían que su política representaba una alternativa nueva y factible a la política del MNR, que tuvo su influencia en las décadas de 1950 y 1960.

La revolución de Costa Rica tuvo lugar en 1948, cuando a José Figueres, un granjero e industrial apolítico, se le adhirieron los grupos laborales católicos del padre Benjamín Núñez, logrando derrocar al gobierno pro comunista del presidente Teodoro Picado. Y como Figueres ha señalado, en 1948 él estaba interesado específicamente en adoptar el modelo de descentralización estatal del Uruguay, con objeto de poner un límite al poder de los presidentes; y, una vez implantadas las bases para la acción del gobierno, Figueres entregó la Presidencia al candidato debidamente elegido por la oposición.⁹

⁸ Para una historia concisa de los asuntos de Bolivia desde la década de 1930, véase James W. Wilkie, *The Bolivian Revolution and U. S. Aid Since 1952* (Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, University of California, 1969).

⁹ Las opiniones expuestas aquí sobre los asuntos de Costa Rica fueron tomadas de grabaciones en cinta magnética de conversaciones con José Figueres, por James W. Wilkie, Albert L. Michaels y Edna Monzón de Wilkie, *Entrevistas de Historia Oral* (Buffalo y Columbus, 1968); también el modelo del Uruguay (y el ejemplo de la Tennessee Valley Authority de 1933) fueron discutidos por el padre Benjamín

Sin embargo, para 1953 Figueres opinaba que él debería volver a la Presidencia para poner en pie los principios de su nuevo partido, el Partido de Liberación Nacional (PLN), principios que favorecían implícitamente, si no explícitamente, al desarrollo de la clase media de Costa Rica. Durante su periodo en la Presidencia de 1953-1958, Figueres siguió con su anterior programa de descentralización, proceso que fue continuado por la oposición que alternó en el poder con el PLN durante los setentas.

Sólo cuando Figueres se preparaba para volver al poder para el periodo de 1970-1974, se dio cuenta de haber instalado un sistema sobre el cual no tenía control. Y así, en los momentos en que deseaba que la Presidencia asumiera el poder del Estado, con objeto de continuar poniendo en práctica los postulados de su revolución de clase media de 1948, al llevar a cabo una "revolución para las masas", encontró que la clase de gobierno que él mismo había instituido no tenía flexibilidad para enfrentarse a las exigencias de una nueva era.

La comparación que se hace entre los países en el cuadro E-2 nos presenta diferencias que existen entre México, Bolivia y Costa Rica, y nos proporciona a su vez una comparación con los Estados Unidos, el país que más influencia ejerce en los asuntos de cada uno de esos tres países. En relación con el total de la población y el PNB total norteamericano, los países seleccionados, situados en la América del Norte, del Centro y del Sur, dan la apariencia de ser pequeños. En términos del PNB *per capita*, México y Costa Rica ocupan una posición mejor que Bolivia; pero ninguno puede compararse con los Estados Unidos.¹⁰

Sorpresivamente, los gastos públicos *per capita* en los tres países de la América Latina están dentro de la misma gama (y esta observación también es válida para las cantidades de los gastos descentralizados). Un gasto aproximado de 140 dólares *per capita* constituye solamente cerca de un dieciseisavo de los gastos *per capita* en los Estados Unidos, lo que en cierto grado nos explica por qué la política del sector público en esos países mencionados a menudo parece carente de atractivo sobre las masas. Y si deducimos la porción descentralizada de esta cantidad, los fondos sobre los cuales un presidente ejerce un control relativo, se reducen a

Núñez en las Entrevistas de Historia Oral de James W. Wilkie, Albert L. Michaels y Edna Monzón de Wilkie, que tuvieron lugar en la ciudad de Guatemala el 16 de julio de 1970.

¹⁰ Sin embargo, en relación al territorio la densidad de población en Costa Rica y México es mayor que la de los Estados Unidos, factor que pudiera indicar que esos países no necesitan forzosamente de una población mayor tanto como necesitan mejorar la calidad de vida de la población existente.

CUADRO E-2. Comparación de países: México, Bolivia, Costa Rica y Estados Unidos

Indicador	México 1967	Bolivia 1970	Costa Rica 1968	Estados Unidos 1967
1 Población (millones)	45.7	3.8	1.6	199.1
2 Total de hectáreas (millones)	197.3	109.0	5.1	936.3
3 Densidad (1 como por ciento de 2)	23.2 %	3.5 %	31.4 %	21.3 %
4 PNB (millones de dólares) ^a	\$ 24 112	\$ 911 ^b	\$ 747	\$ 803 914
5 PNB <i>per capita</i> (dólares) ^a	\$ 528	\$ 240	\$ 467	\$ 4 037
6 Gasto público ^c (millones de dólares) ^a	\$ 6 362	\$ 511	\$ 232	\$ 432 429
7 Gasto público <i>per capita</i> (dólares) ^a	\$ 139	\$ 134	\$ 145	\$ 2 172
8 Gastos descentralizados <i>per capita</i> (dólares) ^a	\$ 68	\$ 79	\$ 71	\$ 285
9 Gasto público como por- centaje del PNB	26.4 %	56.1 %	31.1 %	53.8 %
10 Cobros de Impuesto sobre la Renta (millones de dólares) ^a	\$ 809	\$ 18	\$ 15	\$ 95 497
11 Impuesto sobre la Renta como porcentaje del gasto público	12.7 %	3.5 %	6.5 %	22.1 %
12 Impuesto sobre la Renta como porcentaje del PNB	3.4 %	2.0 %	2.0 %	11.9 %

^a No deflacionados. ^b Datos provisionales de 1969. ^c Gastos Públicos = Gastos Centralizados más los descentralizados.

FUENTES: 1: UCLA *Statistical Abstract of Latin America, 1967* (Los Angeles: Latin American Center, University of California), 57. 2: *Ibid.*, 52. 3: Calculado. 4: UCLA *Statistical Abstract of Latin America, 1968*, 241; Bolivia, Ministerio de Planificación y Coordinación, *Revista de Planificación y Desarrollo* 1 (1970) 3; Costa Rica, Banco Central, *Estadísticas Económicas, 1963-1968*, 11. 5: Calculado 6: Calculado del cuadro E-1 con cotizaciones de cambio dadas en UCLA *Statistical Abstract of Latin America, 1967*, 189 y *Bank of London and South America Review* 4 (1970) 527. 7: Calculado. 8: Calculado del cuadro E-1. 9: Calculado. 10: Oficina de Contaduría de la Federación de México; Bolivia, Ministerio de Finanzas, *Presupuesto General de la Nación, 1970*, 9 (segunda serie de compaginación); Costa Rica, Dirección General de Estadística, *Anuario Estadístico, 1968*, 305; U.S., *Budget, 1971*, 585. 11-12: Calculado.

71, 55 y 74 dólares *per capita* en México, Bolivia y Costa Rica respectivamente, comparados con 1 887 dólares en los Estados Unidos.

Y en realidad, la cifra controlable para los Estados Unidos se encuentra inflada, por factores especiales, y específicamente, por unos programas que son producto de leyes promulgadas, que con frecuencia estipulan proporciones por pagar y requisitos de elegibilidad para los beneficiarios. Esos problemas son especialmente ciertos para los siguientes programas descentralizados o abiertos en los extremos, a saber: pagos del Seguro Social, prestaciones por desempleo, respaldos a los precios de los productos agrícolas, concesiones a la asistencia pública, y prestaciones para los veteranos.¹¹ Y en efecto, los costos fijos para programas relativamente incontrolables, incluyendo amortizaciones a la deuda y pagos de intereses, constituyeron más del 90 % del total de los desembolsos civiles de los Estados Unidos.¹²

Aunque la amortización de la deuda se *excluye* de algunas clases de análisis funcional de los gastos (como en el análisis presupuestario del gobierno norteamericano), se *incluye* aquí para hacer que esas cantidades puedan compararse con los datos de la América Latina. Los gobiernos de la América Latina por lo regular incluyen las amortizaciones a la deuda en sus presupuestos, con objeto de demostrar que están cumpliendo con sus obligaciones nacionales e internacionales, así como para revelar la proporción que le toca al gobierno en las actividades de recaudación de fondos que se requieren para cancelar préstamos previamente gastados.¹³

¹¹ U. S. Budget, 1971, 42. Sin embargo, desde 1945 las corporaciones federales independientes deben recabar sus fondos del Congreso, al igual que cualquier otra agencia gubernamental, volviendo al fondo común las cantidades no gastadas.

¹² U. S. Budget, 1969, 15; y U. S. Treasury Department, *Annual Report, 1967*, 598. Si la amortización de la deuda se excluye del análisis, la cantidad sin control en 1967 llegaba al 61 %. El cálculo comparable para 1971 era 69 % (véase U. S. Budget, 1971, 42).

¹³ En contraste con muchos países latinoamericanos que dependen de préstamos del exterior, en los Estados Unidos el 95 % de la deuda pública es interior (D. J. y A. F. Ott, *Federal Budget Policy* [2ª ed.; Washington, D. C.: Brookings Institution, 1969], p. 169). Y así, transacciones de la deuda, excluyendo pagos de intereses, no se toman en cuenta en el análisis presupuestario del gobierno de Estados Unidos, basándose en que tanto los empréstitos como los pagos de redención involucran un intercambio de activos que no constituyen ni recibos ni gastos. No obstante, podría argumentarse que la redención de las deudas debiera incluirse en el análisis del gobierno norteamericano con objeto de demostrar el monto de las obligaciones que se vencen para su pago en un año dado. Para aquellas sociedades que viven del crédito, las provisiones para cumplir con obligaciones de pagos son parte importante de la política de estado, dependiendo, por ejemplo, de las condiciones inflacionarias o defla-

3. EL ANALISIS FUNCIONAL

El análisis funcional para los gastos públicos de México, Bolivia, Costa Rica y los Estados Unidos se presentan en el cuadro E-3. Como hay que distinguir entre lo que es el análisis centralizado y el descentralizado, así como obtener una visión consolidada que nos ayude a comprender el efecto total de la actividad pública en relación con las decisiones políticas, vemos que el cuadro E-3 presenta interpretaciones distintas de la realidad.

Aunque sería útil examinar la naturaleza histórica de estas realidades, como lo hemos visto, los datos correspondientes a los presupuestos descentralizados y consolidados pudieron obtenerse solamente para los últimos años de la década de 1960. México fue el primero de esos cuatro países que intentó integrar al sector descentralizado en un presupuesto unificado, principiando con la expansión del alcance de esos datos en el año de 1965. Bolivia llegó a adoptar su presupuesto consolidado tan sólo en 1970, y Costa Rica no había logrado resolver sus problemas a principios de la década de 1970. Los Estados Unidos empezaron a desarrollar su presupuesto consolidado durante el año fiscal de 1969, al suministrar datos reorganizados para el periodo de la década de 1960. Y así, con algunas adaptaciones para poder hacer comparaciones, los datos consolidados podrán obtenerse solamente para el periodo contemporáneo.¹⁴

Para 1967 el gobierno central de México estaba proporcionalmente

cionarias. Una política de esa naturaleza es posible que ejerza una influencia sobre el mercado de fondos disponibles en las actividades financieras públicas y privadas (incluyendo los préstamos nuevos); y podría también argumentarse que los fondos que se usan para pagos sobre las deudas serán gastados de una manera diferente por el sector privado que por el sector público. En cuanto al argumento en pro de incluir en el presupuesto los préstamos concedidos *por* el gobierno (a diferencia de los préstamos concedidos *al* gobierno, discutidos arriba), *cfr.*, Wilfred Lewis Jr. (ed.), *Budget Concepts for Economic Analysis* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1968), Parte 1. El tema de problemas de la deuda se tratará en mayor detalle más adelante.

¹⁴ Bolivia posee algunos datos consolidados que datan del principio de la década de 1960; sin embargo, los aspectos centralizados y descentralizados no siempre están en claro. *Cfr.* Bolivia, Dirección General de Estadística y Censos, *Boletín Estadístico* 93 (1967) 1-3; y U. S. Agency for International Development. Bolivia (USAID, Bolivia), *Estadísticas Económicas* 11 (1970) 39.

Para series históricas sobre gastos del gobierno en Bolivia (1930-1966) véase la obra de este autor citada aquí en el cuadro E-9, p. 463. En el cuadro E-13 se da un sumario de datos de Costa Rica. Debido a los ajustes de los datos para hacerlos comparables, los métodos ideados aquí pudieran diferir un poco de los análisis funcionales preparados por cada uno de los gobiernos, principados en años recientes.

más activo en asuntos económicos que ninguno de los países de que aquí hablamos. Con casi el 38 % de los gastos dedicados a asuntos económicos, ese país logró un control directo relativamente alto. De esta manera, los asuntos socioadministrativos combinados llegaron a solamente el 62 % de los desembolsos.

En Costa Rica (1968) y en Bolivia (1970), los gastos sociales del gobierno central llegaban (o se tenía la intención de que llegaran en Bolivia) a una posición secundaria en relación con el gasto administrativo, que por tradición ha sido el más alto de todos con excepción de México durante el periodo de su revolución industrial.¹⁵ Los gastos socioadministrativos de Bolivia y de Costa Rica llegaron a cerca del 74 % y del 84 %, respectivamente. Y aunque estas cantidades fueron mayores que las de México, comparativamente fueron bajas con respecto a las actividades del gobierno central de los Estados Unidos.

Valiéndonos del criterio de gastos funcionales desarrollado en este ensayo, no puede decirse aún que la actividad del gobierno central norteamericano para 1967 sea socioadministrativa en su naturaleza; antes bien, dominan los gastos que no son ni sociales ni económicos: gastos para la defensa (18 %), la amortización de la deuda (72 %) y el pago de intereses (3 %) contribuyeron a que la actividad administrativa llegara a cerca del 95 % de los gastos centralizados.¹⁶

Y en cuanto a gastos descentralizados, México y Bolivia han concentrado la actividad económica en esta esfera; Costa Rica ha hecho hincapié en los asuntos sociales a pesar de que la parte social del gasto centralizado llegó a cerca del 39 % (el más alto de todos los países de que aquí tratamos). Y en comparación, el sector descentralizado de los Estados Unidos excede aun a la actividad social descentralizada de Costa Rica.

Los resultados consolidados para México y Bolivia muestran una básica orientación económica comparados con los presupuestos de Costa Rica y de los Estados Unidos, que en general se ocupan en las actividades socioadministrativas. Sin embargo, se revelan similitudes en la política de los tres países latinoamericanos en el hecho de que el efecto económico general de los gastos consolidados es mucho mayor del que se puede imputar al analizar únicamente la actividad centralizada, de la cual son directamente responsables los presidentes.

¹⁵ Véase el cuadro E-4.

¹⁶ Según el análisis que omite amortizaciones a la deuda en la contabilidad, para 1967 los gastos del gobierno central llegaban al 13 % para intereses, y al 69 % para la defensa, del total. Sin embargo, en el análisis consolidado de Estados Unidos esos desembolsos corresponden al 8 % y al 44 % respectivamente. Véase, U. S., *Budget 1971*, pp. 587, 591-592.

¿Cuáles son las implicaciones del arte de gobernar si los asuntos económicos quedan cada vez más delimitados, hasta quedar fuera de la política? Y, ¿cuáles son las perspectivas de incorporar las agencias descentralizadas o autónomas en la planificación del Estado, con objeto de evitar nuevas clases de retos a la autoridad del gobierno central? En tanto que en el pasado al regionalismo se le consideró como la mayor amenaza al poderío político del gobierno central, al parecer hoy en día la amenaza contra una presidencia fuerte proviene del surgimiento de empresas que, en realidad, constituyen estados dentro del Estado. Esto representa un nuevo reto, más complejo, a la autoridad central, del que existía cuando los líderes luchaban contra problemas federales y de confederación de gobierno. El problema abarca varios aspectos de la efectividad del gobierno central y de las presunciones sobre el papel que desempeña el sector centralizado en cada uno de esos tres países de la América Latina.

4. MÉXICO

El gobierno central de México ha sido muy ingenioso para estimar las rentas y los gastos (véase cuadro 10), y tal vez a esto se deba el éxito de su política. En un país en donde la distribución de las rentas no es cosa clara para las secretarías que se disputan los fondos disponibles, las opciones gubernamentales quedan sujetas a una acción pragmática. Y así la voracidad del ramo militar perdió poder relativo en México, por ejemplo, al quedar sujeta a la pugna presupuestaria. El gobierno central suministró la cantidad absoluta de los fondos prometidos al ramo militar; pero, conforme los presupuestos reales se extendían sobre los proyectados, los generales recibían una proporción menguante de los gastos actuales, comparada por el porcentaje anunciado en el presupuesto proyectado.¹⁷ Entre los años de 1949 y 1969, el gobierno central subestimó sus ingresos en un promedio de 55 % cada año. Solamente una vez desde 1949 se logró que los cálculos se aproximaran a los ingresos realizados (en 1953 el gobierno recaudó el 9 % más de lo que había proyectado). Y en todos los casos, con excepción de cuatro, los ingresos variaban entre el 41 y el 200 % de lo que se había estimado; en cuanto a las cuatro excepciones, el crecimiento apuntó un tercio más de lo que se había planeado. Las mayores dificultades en las estimaciones de gobierno se tuvieron a principios de la década de 1960, cuando el error en la planificación alcanzó un promedio de 76 %, llegando a su más seria subestimación

¹⁷ Véase cuadro V-2.

CUADRO E-3. *Análisis funcional^a de los gastos públicos de México, Bolivia, Costa Rica y Estados Unidos*
(Los totales^b = 100.0 %)

	México 1967	Bolivia 1970	Costa Rica 1968	EUA 1967
Centralizado	\$ 40 853	\$ 1 684	\$ 786	\$ 381 c. e
Económico	37.6	26.1	16.5	2.8
Social	20.3	30.9	38.9	2.4
Administrativo	42.1	43.0	44.6	94.8
Descentralizado	\$ 38 599 ^d	\$ 4 382	\$ 749	\$ 62 c. e
Económico	75.5	86.8	40.4	19.6
Social	19.5	8.7	57.2	67.5
Administrativo	5.0	4.5	2.4	12.9
Consolidado	\$ 79 452 ^d	\$ 6 066	\$ 1 535	\$ 432 ^e
Económico	55.4	69.9	28.2	4.8
Social	22.7	14.9	47.8	11.0
Administrativo	21.9	15.2	24.0	84.2

^a Las funciones económicas incluyen comunicaciones y transportes; desarrollo y conservación de recursos naturales; desarrollo, promoción y reglamentación de la industria. Las funciones sociales incluyen servicios educativos y culturales; sanidad, asuntos laborales, asistencia pública y servicios médicos. Las funciones administrativas incluyen administración en general; desembolsos para el ramo militar; pensiones; amortizaciones a la deuda y pago de intereses. Para más detalles en las definiciones, véase cuadro I-4, arriba; Wilkie, *Statistics and National Policy*, Capítulo 7; y Wilkie, *The Bolivian Revolution and U. S. Aid Since 1952* (Los Ángeles: UCLA Latin American Center Publications, 1969), 65-67.

^b En millones de moneda local; exceptuase Estados Unidos, donde es en miles de millones.

^c En proyecto de Estados Unidos, en contraste con gastos ejercidos; no se pudo obtener el análisis funcional ejercido para subsectores debido a la conversión a la cuenta consolidada (la función secundaria "internacional" se divide aquí según las actividades económicas, sociales y administrativas; "la investigación y tecnología del espacio" se considera aquí como una actividad económica). No se hacen deducciones para transferencia entre fondos y fondos.

^d Análisis funcional preparado por la Contraloría General de la Nación.

^e La cuenta consolidada se calcula con base diferente de la que se usa para los subsectores, los que el gobierno no ha revisado para la obtención de nuevos conceptos; así los subtotaes no llegan sumados a los 432 mil millones.

FUENTE: Los porcentajes de México y Costa Rica han sido adaptados de datos suministrados por la Contaduría de la Federación en la ciudad de México y Contraloría de la Nación en San José. Los datos de Bolivia proceden de Bolivia, Ministerio de Finanzas, *Presupuesto General de la Nación, 1970*, pp. 9-11, 13-14. Los porcentajes de Estados Unidos fueron tomados del *Budget, 1968*, 333-367 y 456-461; *Budget, 1971*, 587-591; y Treasury Department, *Annual Report, 1967*, 593.

en 1965, cuando se integró el sector descentralizado en la contabilidad consolidada.¹⁸

En los últimos años de 1960, cuando hay datos disponibles, la proyección de datos del sector descentralizado fue mucho más exacta que la del gobierno central. Los ingresos acusan un total con solamente un promedio del 21 % arriba de lo proyectado.¹⁹ Y a pesar de que en los años de 1966, 1967 y 1968 la proyección fue bastante exacta, la estimación del recaudo para 1969 estuvo más de 20 % por debajo de lo real, y para el año de 1965 el ingreso se había proyectado en cerca de un 50 % menos de lo real.

La norma de los gastos del gobierno central para el periodo de 1947 a 1969 podrá verse en el cuadro E-4. Los presidentes Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz hicieron los gastos totales funcionales del gobierno central de la misma manera, no obstante que el último tenía en proyecto gastar casi tanto para el desarrollo social como para el económico. Ambos presidentes redujeron la parte del presupuesto asignada a asuntos económicos, favoreciendo los desembolsos sociales, necesarios para el cambio que hubo, de la revolución industrial a la equilibrada. Y mientras tanto, los fondos para la administración general fueron aumentados (no obstante las proyecciones) para ganar renovado apoyo de la burocracia, que se quejaba de no haber recibido beneficios comparables con los que recibieran otros sectores sociales. Aparentemente tal acción fue apropiada para guardar la estabilidad, debido a que el PRI había tenido dificultades electorales en el Distrito Federal, sede de un gobierno sumamente centralizado.²⁰

El crecimiento y la importancia del capital de inversión descentralizada de México en los gastos en proyecto del sector público (véase cuadro E-5) demuestra que desde fines de la década de 1940, el gobierno central ha ido perdiendo cada vez más influencia en este aspecto del desarrollo nacional. Lo mismo pasaba en 1925, antes que la política activa del gobierno central recibiera el estímulo del presidente Calles. Y cuando Cárdenas subió al poder en 1934, el aumento de los gastos del gobierno central eclipsó aún más a los gastos en inversiones descentralizadas (que entonces se limitaban a los Ferrocarriles Nacionales de México), y que se redujeron a menos del 30 %. Sin embargo, con la expropiación de la industria petrolera en 1938, el sector descentralizado recibió

¹⁸ México, Contaduría de la Federación, Cuenta Pública, "Estado analítico de ingresos anuales".

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Véase James W. Wilkie, "New Hypotheses for Statistical Research in Recent Mexican History", *Latin American Research Review* 6:2 (verano de 1971), 3-17.

CUADRO E-4. Promedio del porcentaje de los gastos presupuestarios del gobierno central mexicano por clase de hincapié y periodo presidencial, desde 1940

Años	Presidente	Núm. de años en promedio	Total = 100.0 % ^a		
			Económico	Social	Administrativo
<i>A. Proyectado</i>					
1941-1946	Ávila Camacho	6	30.7	23.5	45.8
1947-1952	Alemán	6	39.2	18.6	42.2
1953-1958	Ruiz Cortines	6	43.8	20.4	35.8
1959-1964	López Mateos	6	38.9	31.6	29.5
1965-1970	Díaz Ordaz	6	38.0	37.5	24.5
1971-1974	Echeverría	4	39.7	29.5	30.8
<i>B. Ejercido</i>					
1941-1946	Ávila Camacho	6	39.2	16.5	44.3
1947-1952	Alemán	6	51.9	13.3	34.8
1953-1958	Ruiz Cortines	6	52.7	14.4	32.9
1959-1964	López Mateos	6	39.1	19.5	41.4
1965-1970	Díaz Ordaz	6	40.6	21.0	38.4
1971-1973	Echeverría	3	44.1	23.8	32.1

^a Para una definición del énfasis funcional, véase cuadro E-3, anotación "a".

FUENTE: Cuadros 7 y II-1; México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto General de Egresos de la Federación*, anuales; México, Contaduría de la Federación, *Cuenta Pública*. Para un análisis que omite amortizaciones sobre la deuda véase Reynolds, *La economía mexicana*; además, el Dr. Reynolds proporciona las categorías funcionales del gobierno mexicano, que dan detalle que no desarrollamos en este ensayo.

un nuevo ímpetu, una capacidad de crecimiento que llegó a fructificar durante la presidencia de Alemán, quien hizo hincapié en el aumento de las inversiones en el desarrollo descentralizado de la energía eléctrica, así como en el de los ferrocarriles.²¹ Las cantidades reales en las inversiones de capital (en contraste con las proyectadas) no están disponibles, con excepción de los de la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz;²²

²¹ Es de interés señalar que los presidentes Cárdenas y Ávila Camacho proyectaron sus inversiones de capital para asuntos agrícolas en participaciones casi iguales (20 %) a las del presidente Alemán. Véase México, Dirección de Inversiones Públicas, *México: Inversión Pública Federal, 1925-1963*, 55-57.

²² Para cantidades regionales en proyecto 1939-1963 véase *Ibid.*, *passim*; y para 1959-1966 véase Wilkie, "New Hypotheses for Statistical Research in Recent Mexican History", cuadro 3.

CUADRO E-5. *Inversión descentralizada de México como porcentaje de la inversión total en el sector público, 1925-1970*

(Datos proyectados en base de informes incompletos)

<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>
1925	54.9	1941	33.8	1957	53.7
1926	44.1	1942	31.2	1958	57.3
1927	44.3	1943	32.4	1959	56.1
1928	41.4	1944	37.9	1960	66.8
1929	41.8	1945	44.1	1961	64.8
1930	40.8	1946	40.8	1962	65.7
1931	36.3	1947	48.1	1963	60.7
1932	41.1	1948	48.3	1964	61.3
1933	37.6	1949	53.4	1965	66.5
1934	35.7	1950	58.0	1966	66.4
1935	29.9	1951	50.7	1967	62.7
1936	28.6	1952	49.7	1968	62.4
1937	28.6	1953	53.5	1969	64.2
1938	28.8	1954	54.6	1970	63.8
1939	42.9	1955	56.5		
1940	49.3	1956	55.7		

FUENTE: Apéndice Q. Cfr. Apéndice R.

y los datos no se han desglosado para determinar los desembolsos centralizados y descentralizados. No obstante que estos datos en sí (presentados en el cuadro E-6) no nos dicen nada sobre el efecto de la política del gobierno central, el hecho de que siquiera existan indica que por primera vez el gobierno central no solamente puede medir el verdadero papel que desempeña la política del sector público, sino que también puede definir este papel en lo que afecta las 32 entidades políticas de México. Del total de 87 007 millones de pesos que se invirtieron entre 1965 y 1969, el 25.1 % era para fines sociales, con solamente el 2.2 % del total asignado a funciones administrativas, de manera que el 72.7 % se usó para inversiones económicas, incluyendo el 10.3 % dedicado a programas agrícolas, ganaderos, y de pesca.

En cuanto al desarrollo industrial (el 39.9 % de la inversión total), casi la cuarta parte fue asignada al estado de Veracruz (23.4 %); Tamaulipas (13.8 %) y Tabasco (10.9 %) recibieron también una participación mayor que la del Distrito Federal (8.2 %), que tradicionalmente ha sido el centro industrial del país. En los cuatro casos la inversión casi

se dividió con igualdad entre el desarrollo de la industria petrolera y el de la energía eléctrica en todas las entidades, con excepción del Distrito Federal, donde las inversiones se hicieron en la industria de producción de hierro y acero.

Las inversiones de infraestructura en favor de transportes y comunicaciones (22.5 % del total de la inversión pública) no fueron lo bastante altas para apoyar el crecimiento industrial para el cual fueron diseñadas. Solamente el Distrito Federal con el 10.9 % (cantidad que incluye la construcción de un sistema de ferrocarril subterráneo) y Veracruz con el 8.2 % recibieron cantidades relativamente altas. Y a pesar de la crítica que se hizo a la construcción del Metro de la ciudad de México (algunos intelectuales opinan que ese dinero habría sido mejor gastado en el desarrollo rural), la relación que existe entre inversiones y población estuvo bien equilibrada durante la época de Díaz Ordaz.

CUADRO E-6. *Inversión de capital del sector público mexicano por entidad, 1965-1969, comparado con población de 1970*

(En porcentaje)

	Gastos ejercidos			Población
	Cantidad Total ^a	Participación Indust. ^b	Parti. Transportes y Comunicaciones ^c	1970 ^a
<i>Total México</i>	100.0	100.0	100.0	100.0
Aguascalientes	.6	.2	1.3	.7
Baja California	2.0	1.1	3.1	1.8
Baja California. Terr.	.9	.2	2.4	.3
Campeche	.7	.3	1.9	.5
Coahuila	3.7	4.6	2.8	2.3
Colima	.6	.3	1.6	.5
Chiapas	1.8	2.1	2.7	3.3
Chihuahua	3.9	3.7	6.5	3.3
Distrito Federal	24.5	8.2	10.9	14.3
Durango	1.4	.7	1.4	1.9
Guanajuato	3.8	5.7	4.4	4.7
Guerrero	2.0	2.2	2.2	3.3
Hidalgo	1.5	1.3	2.2	2.5
Jalisco	2.6	2.3	4.6	6.8
México	3.8	4.4	5.3	7.9

CUADRO E-6. [Conclusión]

	Gastos ejercidos			Población
	Cantidad Total ^a	Participación Indust. ^b	Parti. Trans- portes y Co- municacio- nes ^c	1970 ^d
Michoacán	1.8	1.1	3.2	4.8
Morelos	.8	.4	1.3	1.3
Nayarit	.5	.4	1.0	1.1
Nuevo León	2.2	3.1	2.3	3.5
Oaxaca	2.0	2.4	2.4	4.2
Puebla	1.7	2.0	2.1	5.2
Querétaro	1.3	.4	3.7	1.0
Quintana Roo	.4	.1	1.0	.2
San Luis Potosí	1.2	1.0	2.6	2.7
Sinaloa	4.3	1.1	6.6	2.6
Sonora	2.2	1.3	4.0	2.3
Tabasco	5.6	10.9	2.4	1.6
Tamaulipas	7.9	13.8	3.0	3.0
Tlaxcala	.3	.2	.6	.9
Veracruz	12.2	23.4	8.2	7.9
Yucatán	1.2	.8	1.5	1.6
Zacatecas	.6	.3	.8	2.0

^a 87 007 millones de pesos; total incluye social (25.1 %), agricultura, ganadería, silvicultura (10.3 %), y administración y defensa (2.2 %). Las inversiones no están separadas aquí.

^b 34 719 millones de pesos equivale al 39.9 % de la cantidad total.

^c 19 593 millones de pesos equivale al 22.5 % de la cantidad total.

^d 48 225 238.

FUENTE: Estos datos de inversiones reales fueron suministrados por la Dirección de Planificación Sectorial y Regional de la Secretaría de la Presidencia de México; subsecuentemente se ha publicado como México, Dirección de Inversiones Públicas, *Inversión Pública Federal, 1965-1970*, p. 174. Cfr. [Emilio Múgica Montoya, coordinador], *Programa de Desarrollo Económico y Social de México, 1966-1970* (México, Comisión Intersecretarial, Secretaría de la Presidencia, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, s. f.) para un análisis de lo que se tenía en proyecto (295 páginas más el apéndice) lo que por desgracia fue impreso solamente para una distribución limitada. Los datos de la población fueron suministrados por la Dirección General de Estadística, *IX Censo General de Población, 1970, Resumen General Abreviado*.

En donde los críticos de la centralización del Distrito Federal pueden ofrecer sus mejores argumentos queda fuera de la esfera de la política industrial. Como la población de la capital reside en el espacio de un

valle angosto, y al parecer es la más susceptible para una movilización política, las dos terceras partes del poderoso énfasis en el sector público, en cuanto a gastos sociales, fueron asignadas a esa región. Este hincapié se impuso al efecto total de los gastos del sector público en el Distrito Federal; si los desembolsos sociales se restan de la inversión total en el cuadro E-6, la participación del Distrito Federal en las inversiones se reduce desde cerca de un cuarto al 10.8 %. Y así, el desglose de las cantidades totales nos lleva a un cuadro diferente del que se presenta en los sumarios oficiales y parciales.²³

El hecho de que el gobierno central hubiese adquirido esta nueva capacidad para estimar el desarrollo es impresionante. Con el enorme crecimiento de las agencias descentralizadas, y con la confusión en cuanto a su situación, el gobierno de Díaz Ordaz demostró verdadero talento organizador en la recopilación de las cantidades que aparecen en el cuadro E-6. Después de 1940 se hizo cada vez más evidente que el gobierno central tendría que hacer cargo de esta tarea.²⁴ De cerca de 300 departamentos descentralizados de los cuales la Secretaría del Patrimonio Nacional podía dar informes en su Directorio de 1964,²⁵ seis fueron fundados por Porfirio Díaz, 3 por Álvaro Obregón, 5 por Calles, 8 durante los años de 1929-1934, 20 por Cárdenas, 45 por Ávila Camacho, 54 por Alemán, 53 por Ruiz Cortines y 79 por López Mateos.²⁶

²³ Por ejemplo, véase México, Secretaría de la Presidencia, *Sexto informe que rinde al H. Congreso de la Unión el C. Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz*, 1970. Anexos 1-4.

²⁴ Sobre la planificación mexicana en general, véase William P. Glade, Jr. "Las empresas gubernamentales descentralizadas", *Problemas Agrícolas e Industriales de México* 11:1 (1959); Miguel S. Wionczek, "Incomplete Formal Planning: Mexico", en Everett S. Hagen (ed.), *Planning Economic Development* (Homewood, Illinois, 1963) 150-182; Robert J. Shafer, *Mexico: Mutual Adjustment Planning* (Syracuse University Press, 1966); Clark W. Reynolds, *The Mexican Economy: Twentieth-Century Structure and Growth* (New Haven: Yale University Press, 1970); y Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1971).

²⁵ México, Secretaría del Patrimonio Nacional, *Directorio General de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Establecimientos Públicos, Comisiones, Juntas e Institutos Dependientes del Gobierno Federal, 1964*, preámbulo. Sin embargo, el Directorio señaló que su información está incompleta por falta de datos disponibles así como por deficiencia en las clasificaciones jurídicas de las agencias.

²⁶ Sería presuntuoso decir que el número de agencias creadas durante los periodos presidenciales según se indica arriba está completo. Entre las agencias, no solamente se dan 21 sin la fecha de su formación, sino que no se dan fechas de cuándo fueron creadas antes de la última reorganización. El *Manual* del gobierno mexicano de 1969 que da esta información nos ofrece sin embargo solamente datos de menos de 100 de casi 250 agencias que tienen en su lista. Una confusión como esa indica que aun para 1970 la información del gobierno mexicano en lo que constituye el sector descentra-

Las prioridades en los gastos del sector público se presentan en el cuadro E-7, con algunas reservas. No solamente se ha logrado que los datos sean más completos en los últimos años, sino que también los periodos se alteren entre los datos proyectados y ejercidos. No obstante, es claro que las inversiones gubernamentales —centralizadas y descentralizadas— en la industria han ido ganando terreno lentamente. Y como sugerimos arriba, fue sólo en las postrimerías de la década de 1930 cuando el gobierno llegó a considerar que tenía el papel principal en el desarrollo industrial, y este concepto se impuso con lentitud después que se iniciaron los grandes gastos en favor de la industria en 1940. Sólo a mediados de la década de 1950, el sector público asignó la tercera parte de la inversión de capitales al sector industrial, y al cuarenta por ciento de participación no se llegó sino en la década de 1960.

En el ínterin, el sector público concibió que su papel residía principalmente en el desarrollo de los sistemas de comunicaciones y transportes. Y aunque las inversiones en la infraestructura se habían reducido entre los años de 1925 a 1970, del 93.9 % al 21.5 %, el aumento del gasto en términos verdaderos (ajustados en relación con la inflación) quiere decir que estaban ganando muchos más pesos *per capita* que durante las décadas de 1920 y 1930, cuando las tres cuartas partes de la inversión de capital público se asignaba a comunicaciones y transporte. Por ejemplo, esta categoría recibió (en términos verdaderos) 22 pesos *per capita*, cantidad que llegó a 41 pesos para 1968.²⁷

En tanto que en el pasado muchos de los observadores creían que el crecimiento industrial moderno de México dependía del desarrollo de mercados en las zonas rurales (y que por tanto había necesidad de hacer las inversiones de capital en el sector rural),²⁸ los términos del debate parecen haber cambiado de una manera que pocos habían previsto. No obstante que en las prioridades de inversión (cuadro E-7) el gasto en favor de la agricultura (incluyendo riego, ganadería y silvicultura) ex-

lizado deja mucho que desear y que la planificación nacional está lejos de llegar a completarse. Véase México, Secretaría de la Presidencia, *Manual de Organización del Gobierno Federal, 1969-1970*. Cfr. David Ibarra, "Mercados, Desarrollo y Política Económica: Perspectivas de la Economía de México", en *El Perfil de México en 1980* (2 vols.: México: Siglo XXI, 1970), I, 192-197 como una alternativa útil, pero que constituye una lista incompleta de las agencias descentralizadas.

²⁷ Calculado (a) del índice de precios al por mayor de la ciudad de México para 1939 convertido a términos de 1950; y (b) de los cálculos de población también suministrados por la Dirección General de Estadística. (Entre 1938 y 1968, en precios corrientes el total de la inversión pública de México aumentó de 198 millones de pesos a 20 447 millones de pesos, de acuerdo con la fuente para el cuadro E-7).

²⁸ Véase, por ejemplo, Sandford A. Mosk, *Industrial Revolution in Mexico* (Berkeley: University of California Press, 1950).

cedían por regla general a los gastos en favor de la industria hasta el año de 1947, después de ese año ocurrió lo contrario. Pero aún más importante es ver que en el sector agrícola se hicieron menos inversiones que en gastos para el bienestar social. Y hubo indicios de que al desarrollo social se le atribuiría más importancia que al gasto para el desarrollo agrícola, en los años de 1929, 1930, 1931, 1933, 1934 y 1952; y desde 1956 las funciones del bienestar social consistentemente se han considerado más importantes que el crecimiento agrícola. Y así, *de facto*, la cuestión no parece ser si el desarrollo agrícola tiene o no la prioridad en el pro-

CUADRO E-7. Promedio de las prioridades de inversiones públicas mexicanas centralizadas y descentralizadas por periodo presidencial, 1925-1970

(En porcentaje)^a

Años	Presidente	Número de años en promedio	Industria	Comunicaciones y transportes	Agríc. Ganad. Silvicultura	Bienestar social
1925-1928	Calles	4	—	79.1	15.1	5.8
1929	Portes Gil	1	—	73.5	10.2	16.3
1930-1932	Ortiz Rubio	3	—	76.6	11.5	11.9
1933-1934	Rodríguez	2	—	75.9	11.0	13.1
1935-1940	Cárdenas	6	5.1	66.3	18.1	9.6
1941-1946	Ávila Camacho	6	10.6	59.1	16.9	11.6
1947-1952	Alemán	6	22.0	43.0	20.1	13.6
1953-1958	Ruiz Cortines	6	32.4	37.2	14.9	13.8
1959-1964	López Mateos	6	34.6	29.9	9.8	22.4
1965-1970	Díaz Ordaz	6	40.3	22.4	10.5	24.7

^a Excluye la categoría de "defensa/administración" que no está desglosada; el lector deberá tomar nota de lo problemático de la naturaleza de los datos cuando se han tenido que usar cantidades ejercidas y proyectadas de acuerdo con lo obtenible para poder formular una serie de tiempo. Los desembolsos se dan para 1965-1969. Las inversiones proyectadas se presentan para los años 1925-1964 y 1970. [Nota: Véase Apéndice Q].

FUENTE: Los datos para 1925-1963 proceden de México, Dirección de Inversiones Públicas, México: *Inversión Pública Federal, 1925-1963*, pp. 19, 53-58 y 119.

Los datos para 1964 son de *idem.*, *Inversión Pública Federal, 1964, 1965, 1966*. (Mimeo., 1967). Los datos para 1965-1970 provienen de la fuente en el cuadro E-6 (cfr. México, Secretaría de la Presidencia, *Sexto Informe que rinde al H. Congreso de la Unión el C. Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz, 1970*, 97, lo que nos da totales mayores con algunas diferencias en los porcentajes, pero que son incompletos debido a que no se presentan totales sobre la distribución regional).

cedimiento de la modernización nacional, sino averiguar la magnitud del porcentaje de los fondos de inversión que deberían asignarse para mejorar la calidad de la vida que se necesita para modernizar la sociedad. Como señalamos arriba, ha sido el Distrito Federal la región que ha recibido la mayor participación de los gastos para el bienestar social, y, como ejemplo, cuando el presidente Díaz Ordaz anunció en 1965 que la capital recibiría solamente el 10 % del total de los fondos de inversión,²⁹ la cantidad real llegó a casi al doble de esa cantidad.³⁰

A pesar de las dificultades para la coordinación de las actividades centralizadas y descentralizadas que se han analizado antes, la economía de

CUADRO E-8. Crecimiento en porcentaje del producto bruto interno real (PIB) y rendimiento industrial de México, 1961-1975

(Con base en precios de 1960)

Año	PIB	Industria	
		Total ^a	Ind. manufacturera ^b
1961	4.9	5.3	5.5
1962	5.0	5.5	4.4
1963	8.0	9.8	9.2
1964	11.7	15.7	17.4
1965	6.5	7.3	9.5
1966	6.9	9.6	9.4
1967	6.3	8.7	6.8
1968	8.1	10.0	10.1
1969	6.3	8.3	8.1
1970	6.9	8.3	8.7
1971	3.4	2.5	3.1
1972	7.3	9.3	8.3
1973	7.6	9.2	8.9
1974	5.9	7.2	5.7
1975	4.1	4.9	3.9

^a Incluye minería, productos petroleros, industria manufacturera, construcciones y electricidad.

^b Incluida en los totales de la industria.

FUENTE: *El Mercado de Valores*, marzo 3, 1975, 165; y NAFIN, *La economía mexicana en cifras*, 1977, 36; y Apéndice M.

²⁹ "Primer Informe de Gobierno [del] presidente Gustavo Díaz Ordaz", *El Día*, septiembre 2, 1965, suplemento, p. 2.

³⁰ Calculado de la fuente para el cuadro E-6.

México y su industrialización han continuado realizando grandes avances cada año. El cuadro E-8 nos muestra que para la década de 1960, el promedio de aumento anual en el PIB real era del 7.1 %. El subtotal para la industria era aún mayor, con un promedio de 8.9 %; el sector manufacturero se equiparaba a esa tasa de crecimiento.

Al sugerir, al principio, que la falta de planificación le había permitido al gobierno mexicano anotarse éxitos políticos, llegados a este punto se podría plantear la hipótesis de que la economía de México fue tan saludable en la década de 1960 que la desarticulación de la política de estado pudiera ser a veces positiva. Como esta idea es discutible y complicada, nos reservamos su elucidación para después de examinar los casos de Bolivia y Costa Rica. De todos modos, esto está relacionado con un número de dilemas a los que se enfrenta el desarrollo en la América Latina.

5. BOLIVIA

Si la desarticulación del gobierno mexicano ha constituido una amenaza implícita al poderío del poder ejecutivo, la situación de Bolivia es aún más crítica. Aunque teóricamente el gobierno central ejerce un control sobre los departamentos descentralizados al nombrar sus directores, ya en la práctica su influencia (y no se diga control) sobre esas agencias solamente es posible después de vencer grandes dificultades. Si las agencias no ponen en práctica un sistema de contabilidad común, la comparación entre una y otra resulta imposible. Además, también es difícil llegar a establecer el papel de las agencias frente al gobierno central, porque las auditorías se hacen muy de vez en cuando, y porque también sus directores llegan a saber muy de vez en cuando el alcance de las actividades de sus propias agencias. Y así los departamentos descentralizados se convierten en estados dentro de otro estado, precisamente porque el gobierno central ha cedido sus poderes, sin darse cuenta de lo que ha hecho. (Es preciso indicar también que con frecuencia le resulta difícil al Presidente mismo averiguar lo que su propio gobierno central está haciendo, no se diga llegar a determinar las actividades de las agencias autónomas.)

El problema de la desarticulación del gobierno boliviano se complica por varios factores, no siendo el menor el hecho de que la información estadística disponible para Bolivia es todavía menos cuantiosa que la de México. Primeramente, el Presidente de Bolivia se ha visto incapacitado en sus actividades de planificación por las prerrogativas del Congreso de asignar los ingresos fiscales, problema que los presidentes de México no

tienen. Cuando los ingresos fiscales asignados fueron omitidos del presupuesto, en 1964, para eliminar las cuentas que no estaban sujetas a una auditoría, formaron un agregado del 36.5 % del gasto bruto.³¹ En segundo lugar, es costumbre no preparar los presupuestos a principios de año, sino mucho después de tomadas las decisiones *de facto* (por ejemplo, el presupuesto de 1970 no se dio a luz hasta agosto). En tercer lugar, el análisis funcional de las finanzas del sector público ha sido confuso, por la falta de datos sobre el poder relativo de la presidencia, comparado con el de las agencias autónomas.

En tanto que los datos publicados por el Ministerio de Planificación de Bolivia en 1966 muestran más del 70 % de los gastos del sector público bajo control del gobierno central,³² los datos revisados y suministrados por la U. S. Agency for International Development (USAID) en Bolivia nos revelan otra cosa.³³ Entre los años de 1963 y 1969, de cuando algunos datos fehacientes se encuentran disponibles, el gobierno central hizo los siguientes desembolsos del sector público en la participación de gastos respectivos, a saber: el 26 %, el 26 %, el 31 %, el 33 %, el 33 %, el 33 % y el 32 %. Además, el primer análisis de contabilidad consolidada en detalle (cuyo resumen podrá encontrarse en el cuadro E-1) indica que el papel del gobierno central en 1970 no pasó del 28 %.

A pesar de la ausencia de un análisis funcional que nos permita echar una ojeada a las prioridades en las inversiones del sector público para (a) cualquiera de los años, y (b) para cada una de las regiones del país, la tendencia histórica presentada en el cuadro E-9 muestra que el gasto del gobierno central durante la era financiera dominada por Víctor Paz Estenssoro (1945-1946) le dio al gobierno central un papel de poca importancia en el desarrollo económico.

La historia reciente de los gastos del gobierno central de Bolivia gira alrededor de la política de Paz Estenssoro, quien hizo una revolución financiera en el año de 1945 y parte de 1946, cuando ocupó la cartera del Ministerio de Hacienda. Su política de hacer hincapié en los gastos sociales, a costa de la economía, estuvo en vigor durante los años siguientes, hasta que su partido, el MNR, llegó al poder durante la revolución de 1952. Y aunque el énfasis en el gasto en pro de la economía llegó a ganar un poco, aún quedó muy por debajo de las normas establecidas

³¹ Los ingresos fiscales asignados se excluyen aquí de este análisis; véase Wilkie, *The Bolivian Revolution and U. S. Aid Since 1952*, p. 52.

³² Bolivia, Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación, *Bolivia en Cifras*, 1966, p. 6.

³³ USAID/Bolivia. *Estadísticas Económicas* 11 (1970) p. 39.

durante el periodo de 1942 a 1944 por el presidente Peñaranda. La caída de Paz Estenssoro en 1964 no cambió las normas que él estableció en 1945.

Solamente en el presupuesto de 1970 se observa un cambio proyectado, del gasto en pro de lo social hacia una política más equilibrada. Si los técnicos (muchos de los cuales se formaron durante el periodo del MNR)

CUADRO E-9. Promedio en porcentaje de gastos presupuestarios ejercidos del gobierno central de Bolivia por clase y por época

Tiempo de duración	Época	Años	Total = 100 %		
			Económico	Social	Administrativo
1942-1944	Pre-Paz ^a	3	26.8	20.8	52.4
1945-1951	Post-Paz ^b	7	10.5	28.4	61.1
1952-1964	MNR ^c	13	15.0	34.6	50.4
1965-1969	Post-MNR ^d	5	13.1	36.0	50.9
1970-	"Técnicos" ^e	1	26.1 ^f	30.9 ^f	43.0 ^f

^a Comprende partes de las presidencias de Peñaranda y Villarroel.

^b Comprende la época iniciada por el periodo de Paz Estenssoro como Ministro de Finanzas bajo el presidente Villarroel (1 de enero de 1945-19 de julio de 1946); e inclusive las presidencias de Hertzog y de Urriolagoitia.

^c Comprende las presidencias de Paz y de Siles Zuazo.

^d Comprende las presidencias de Ovando, de Barrientos y de Siles Salinas. Como el gobierno de Bolivia intentó hacer una reorganización presupuestaria en 1965-1966, este autor temía que los datos tomados de un tiempo atrás para un análisis de las series de tiempo pudieran quedar interrumpidos (véase Wilkie, *The Bolivian Revolution and U. S. Aid Since 1952*, p. 18). La reorganización, que incluía el mantenimiento de datos en tarjetas según los programas, ha sido abandonada desde entonces, quedando reconstituidas las series de tiempo para las actividades ministeriales. Estos datos han sido ajustados aquí para lograr que los análisis presupuestarios funcionales posteriores a la época del MNR tengan consistencia con los datos durante toda la era del MNR.

^e Comprende las presidencias de Ovando, de Miranda (un día), y de Torres.

^f Gastos proyectados, en contraste con gastos ejercidos.

FUENTE: Wilkie, *The Bolivian Revolution and U. S. Aid Since 1952*, 21; Balances, Departamento de Contabilidad, Tesorería Nacional; y Bolivia, Ministerio de Finanzas, *Presupuesto General de la Nación*, 1970.

triumfan, el gobierno central principiará a asumir el control directo del desarrollo económico. En el pasado este control quedó teóricamente delegado a: a) la USAID, y b) a una proliferación de departamentos autónomos.

Como he escrito en otra parte, la USAID nunca cumplió sus promesas. Durante la década de 1950, se necesitó mucha ayuda para apoyar directamente los presupuestos, si se quería evitar que el gobierno de Paz Estenssoro fuera dominado por líderes radicales de la izquierda laboral, y por los comunistas. Y aun durante la década de 1960, cuando la USAID intentó hacer un viraje hacia el desarrollo económico (a pesar de las exhortaciones de la Alianza para el Progreso, de que se hiciera hincapié en el gasto social), el cambio hacia proyectos económicos de parte de la USAID fue contrarrestado por nuevos programas no económicos llevados a cabo a través de operaciones del Cuerpo de Paz y de ayuda militar.³⁴

Entonces, los asuntos económicos de Bolivia fueron descentralizados entre agencias autónomas, la mayor parte de las cuales operaban con pérdida. El gobierno central vio, por ejemplo, que no podía contar con ganancias anticipadas de esas agencias, procedentes del estaño, del transporte, y del petróleo, y que a menudo tenía que subsidiar una serie de empresas arriesgadas y que no daban ninguna utilidad.

Dado el crecimiento confuso de las agencias que aparece en el cuadro E-10, no es de sorprender que en 1970 los técnicos de Bolivia sostuvieran que solamente por medio de una reorganización del gobierno podría el gobierno central efectuar un desarrollo racional del país.³⁵ No obstante que el gobierno del MNR estableció un Ministerio de Planificación y Coordinación en 1963, como muchos de esos ministerios en la América Latina, pronto descubrió que la coordinación era un procedimiento agotador. Y, como los mismos técnicos señalaron con referencia al sistema existente en 1970:

En cuanto a la planificación, el resultado ha sido un caos. Y a pesar de la existencia de una agencia de planificación encabezada por un funcionario con rango de ministro, los otros ministros y los directores de las agencias descentralizadas por regla general efectúan sus propios planes (o bien no hacen ningún plan siguiendo con la rutina acostumbrada). Y como consecuencia, no hay coordinación ni manera de ejecutar y evaluar esos planes...³⁶

Siguen diciendo los técnicos:

³⁴ James W. Wilkie, "Public Expenditure Since 1952", in James M. Malloy y Richard S. Thorn (eds.), *Beyond the Revolution: Bolivia Since 1952* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1971), cuadro 3.

³⁵ [José Ortiz Mercado, coordinador], *Estrategia socio-económica del desarrollo nacional, 1971-1991* (2 vols.; La Paz, Ministerio de Planificación y Coordinación, 1970).

³⁶ *Ibid.*, I, 116-117.

CUADRO E-10. *Crecimiento de las agencias del sector público de Bolivia desde 1952*

Agencia	Agencias pre-1952	1952-1963 ^a	1964-1969 ^a	Total hasta 1970
Gobierno, administración y defensa	8	0	7	15
Agricultura y ganadería	3	3	5	11
Minas y petróleo	2	3	1	6
Industria y comercio	1	6	2	9
Energía	0	2	0	2
Obras públicas, comunicaciones y transportes	7	2	10	19
Finanzas	8	0	1	9
Educación y cultura	4	4	3	11
Bienestar social	7	3	8	18
Viviendas	0	2	1	3
Salubridad	2	0	3	5
TOTAL	42	25	41	108

^a Importa señalar que un observador reciente asegura que el MNR no fue en efecto un partido revolucionario, porque representa un "estilo de vida elitista". Según James M. Malloy en su obra, *Bolivia, The Uncompleted Revolution* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1970), 306-307, una de las causas del derrocamiento de Paz Estenssoro en 1964 "fue que Paz creía en la necesidad de crear una nueva élite tecnocrática que pudiera en realidad conducir al país al desarrollo", y así Paz "se preocupaba cada vez menos de los asuntos del partido".

Y como ironía, podrá verse en este cuadro, los gobiernos de la era post-MNR fragmentaron el poder del Estado con la creación de tantas agencias descentralizadas que los mismos técnicos están ahora empeñados en aclarar la confusión por medio de la recentralización. Sin embargo, si el sector popular hubiese logrado influir en 1970-1971 sobre el Presidente de Bolivia, Juan José Torres, es claro que la descentralización se habría efectuado con venganzas, sustituyendo a los técnicos por estudiantes, obreros, mineros y campesinos.

FUENTE: [José Ortiz Mercado, coordinador], *Estrategia socio-económica del desarrollo nacional, 1971-1991* (2 vols.; La Paz: Ministerio de Planificación, 1970), I, 115 c.

La función administrativa se lleva a cabo por medio de un procedimiento que es sumamente complejo y costoso. El sistema existente, que es rudimentario, requiere 173 operaciones diferentes simplemente para el pago de una partida presupuestaria; y para lograr una autorización para el pase de una mercadería por las aduanas, requiérense 87 operaciones; y para una simple solicitud de vacación anual en una agencia descentralizada se necesitan 59 operaciones antes que un empleado pueda obtener la autorización

final. Pero también existen otros ejemplos peores de procedimientos burocráticos defectuosos. Por ejemplo, se ha descubierto en uno de los ministerios que se necesitan 59 operaciones diferentes para recibir una carta y archivarla con su respuesta. Y como corolario de estos ejemplos, para extender una concesión de explotación de una mina en Bolivia, país que se dedica a la minería, requiérense 250 operaciones.³⁷

Estas declaraciones reveladoras hacen mucho por desvirtuar el mito de la planificación del Estado, tan ponderada por la propaganda de los gobiernos recientes de Bolivia. Al principio, los dirigentes de Bolivia (siguiendo ejemplos de otros países de la América Latina) creían que con simplemente establecer un Ministerio de Planificación y Coordinación podría resolverse la desarticulación entre las agencias centralizadas y descentralizadas (así como entre las agencias dentro de cada uno de los sectores). No obstante, los técnicos de Bolivia explícitamente han hecho ver por qué la mera coordinación no es factible:

Durante los últimos treinta años, el gobierno ha estado creando asistemáticamente un número excesivo de agencias descentralizadas, con el promedio de una agencia por cada tres años. Desde 1965, el promedio ha sido de tres agencias por año, sin poner atención a *principios científicos* de administración. Bajo el concepto falso del significado de lo que es "autonomía" y "autarquía", este crecimiento ha provocado la separación de las agencias del núcleo de control del gobierno. Este fenómeno debe ser atribuido fundamentalmente a la ausencia de normas jurídicas en cuanto al concepto de [las relaciones entre las centralizadas y las descentralizadas] que no se han definido ni científicamente ni jurídicamente en la legislación del país. Y al fin de cuentas [las relaciones quedan afectadas por la dirección personal de las agencias descentralizadas].³⁸

En pocas palabras, sólo ahora se está dando cuenta Bolivia de lo que México descubrió en los últimos diez años: que la coordinación sin un control presupuestario es un término vago, casi con ningún significado en cuanto a planificación efectiva del estado.

Pero si el gobierno central de Bolivia ha sido tan inepto en el manejo de los asuntos de una sociedad "revolucionaria", ¿cómo se explica un crecimiento tan notable del PIB durante la década de 1960?

Como podrá verse en el cuadro E-11, el PIB total tuvo un promedio de aumento anual del 5.0% entre 1959 y 1969. El crecimiento industrial muestra un fortalecimiento sorprendente después de 1962, y al parecer los esfuerzos de Paz y de Barrientos por alentar las inversio-

³⁷ *Ibid.*, I, 117.

³⁸ *Ibid.*, I, 114-116.

nes del sector privado fueron ampliamente recompensados. Como en el caso de México en la década de 1960, el subtotal de la industria manufacturera creció en un promedio igual al total de la industria (6.8 % al año), aunque el promedio de México fue varios puntos más alto. La guerra interna provocada por el movimiento del Che Guevara al parecer no tuvo ninguna influencia sobre el crecimiento del PIB, pero esto puede ser consecuencia de que los datos en sí son discutibles.³⁹

Si los técnicos de Bolivia han criticado el papel del estado en el desarrollo nacional, su postura es importante, desde dos puntos de vista. En primer lugar, es claro que ellos consideran el papel que desempeñan como la influencia más importante y la base indispensable y vital para una dirección racional de su propia sociedad. El tono de su obra es como de omnisciencia. Si se les da a estos técnicos el lugar que les corresponde en la estructura del poder, su programa será sencillo, a saber:

La nueva administración y su nueva burocracia deberán tener sus bases en tres preceptos básicos: a) lealtad a la sociedad que se sirve; b) una pasión por la responsabilidad hacia el servicio público; y c) un permanente crecimiento intelectual y profesional.

Y en oposición al sector privado, el sector público utiliza cada vez más las nuevas técnicas, en especial en cuanto a la investigación en economía, finanzas y producción. Pero esta contribución del estado, positiva hacia el desarrollo de las fuerzas productivas, hasta ahora no se ha llevado a cabo sistemática y orgánicamente. Más bien [ha sido una reacción en muchos de los casos a decisiones urgentes o arbitrarias hechas por agencias internacionales o extranjeras]. La nueva burocracia deberá participar en la nueva misión que le corresponde al Estado en la sociedad moderna.⁴⁰

Además, los técnicos indicaron que existen dos posturas concernientes al papel del sector público, la primera de las cuales no niegan, sino que tratan de corregirla, a saber:

³⁹ Sin embargo, durante la década de 1960, la mayoría de los observadores se convencieron de que la economía de Bolivia había dado grandes pasos hacia adelante, por muchos problemas de medición que tuviera. Y haciendo uso de una variedad de análisis tocantes a los aspectos cualitativos del desarrollo, se llegó al consenso entre varios investigadores que Bolivia principiaba a sobreponerse a su atraso histórico. Véase, por ejemplo, Malloy y Thorn (eds.), *Beyond the Revolution: Bolivia Since 1952*; Dwight W. Heath, Charles J. Erasmus, Hans C. Buechler, *Land Reform and Social Revolution in Bolivia* (Nueva York: Praeger, 1969); y Cornelius H. Zondag, *The Bolivian Economy, 1952-1965; The Revolution and its Aftermath* (Nueva York: Praeger, 1966).

⁴⁰ [Ortiz Mercado], *Estrategia socio-económica del desarrollo nacional, 1971-1991*, I, 126.

La primera postura arranca de que el Estado es un "mal administrador", y condena directamente la intervención del Estado en la vida económica del país [asignándole el papel suplementario de mantener]... "la tranquilidad y el orden público". Y su resultado es una mezcla de un liberalismo neoeconómico y de un absolutismo político.

La otra postura, mantenida dentro de la estrategia presente para el desarrollo [postula que el Estado]... deberá cumplir con una función dirigente, innovadora y de empresa [para llegar a crear un desarrollo económico. Y un crecimiento como ése alcanzará tal grado que las masas quedarán movilizadas dentro de un sistema de planificación que se adapte a nuestras características nacionales, las cuales] sustituirán "las leyes del mercado libre", con el esfuerzo común dirigido hacia metas previamente escogidas y de una planificación racional.⁴¹

Que los técnicos de Bolivia hayan ideado una estrategia detallada en

CUADRO E-11. *Crecimiento en porcentaje del producto interno bruto real y la producción industrial en Bolivia, 1959-1969*

(A base de precios de 1958)

Año	PIB	Industria	
		Total ^a	Manufactura ^b
1959	.3	4.0	-1.8
1960	4.3	2.2	9.7
1961	2.1	-1.5	.2
1962	5.6	10.1	10.7
1963	6.4	9.9	6.6
1964	4.8	6.5	8.9
1965	6.9	11.3	9.8
1966	7.0	8.8	12.3
1967	6.3	12.8	3.2
1968	7.2	7.7	6.3
1969 ^c	4.8	3.5	8.9

^a Incluye minería, petróleo, manufactura, construcción y electricidad.

^b Incluido en el total de la industria.

^c Preliminar.

FUENTE: Bolivia, Ministerio de Planificación y Coordinación, *Revista de planificación y desarrollo; cuentas nacionales, 1950-1969* 1 (1970) p. 7. Para una crítica devastadora sobre el método del Ministerio para llegar a los datos de arriba, véase Laurence Whitehead, "Basic Data in Poor Countries: The Bolivian Case", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics* 31 (1969) 205-227.

⁴¹ *Ibid.*, I, 128.

pro del desarrollo nacional es digno de admiración; sin embargo, al hacer el análisis de su propio país, no han tomado en cuenta cuatro factores importantes. Primero, los técnicos suponen que el plan será llevado a cabo en un vacío apolítico, presunción que ha quedado desvirtuada por el hecho que entre los días 6 y 7 de octubre de 1970, la Presidencia cambió, al menos, tres veces de manos. Segundo, la base analítica para el crecimiento proyectado en todos los campos es lastimosamente inadecuada; y son pocos los estudios históricos disponibles que nos demuestren si existe o no existe una reserva de experiencia que aporte un estímulo realista para un cambio. Tercero, el hecho que el sector descentralizado ofrezca ventajas de empleo a personas más calificadas significa que, en general, la burocracia del gobierno central está formada por la gente menos capacitada. Cuarto, las consideraciones financieras no se toman en cuenta en la planificación.⁴² Por estas razones, son muy remotas las esperanzas de que los técnicos logren llevar a cabo su propio plan.

En suma, interesa señalar que a pesar de tener planes ambiciosos para la década de 1970, en general los anteriores políticos de Bolivia se han preocupado de la falta de gente capacitada para llevar los asuntos públicos del país. Debido al analfabetismo tan elevado del país (cerca del 69 % en 1950, fecha del último censo de población),⁴³ y debido al continuo problema del desarrollo educativo, el estereotipo común coloca a Bolivia entre los países de la América Latina que sufren de desventajas a las que no se enfrentan países más desarrollados, como Costa Rica.

6. COSTA RICA

Desde hace mucho tiempo, a Costa Rica se la ha descrito como un país culto, de clase media, con gente del campo que ha resuelto muchos de sus problemas sociales empleando más maestros de escuela que soldados. Según esta opinión, Costa Rica no sufre los males de que se quejan sus vecinos latinoamericanos, debido a que posee *a*) propiedades de tierras de un tamaño equitativo (en contraste con los latifundios), y *b*) tradiciones democráticas arraigadas que la hacen "un sistema modelo político [con]... agencias gubernamentales que operan independientemente del control presidencial".⁴⁴ Por desgracia, esta estereotipada descripción no parece ser tan exacta como se creía, y fue revaluada por el anterior jefe

⁴² *Ibid.*, II, 503-541.

⁴³ UCLA *Statistical Abstract of Latin America*, 1962, 25.

⁴⁴ Joseph A. Ellis, *Latin America: Its Peoples and Institutions* (Nueva York: Bruce, 1971), 204-205.

CUADRO E-12. *Comparación de los gastos ejercidos entre las agencias centralizadas y descentralizadas de Costa Rica, 1950-1968*

	Centralizadas	Descentralizadas	
	Gastos ejercidos (en millones de colones) ^a	Gastos ejercidos (en millones de colones) ^a	Porcentaje asigna- do a funciones económicas ^b
1950 ^c	136.1	96.5 ^c	78.2 ^c
1951	144.2	96.0	76.1
1952	190.4	112.4	75.8
1953	222.1	155.3	77.9
1954	244.0	156.4	74.3
1955	303.8	201.8	72.8
1956	297.4	266.2	77.8
1957	325.9	266.5	73.0
1958	341.5	298.6	74.8
1959 ^d	350.2	252.6 ^d	41.1 ^d
1960	376.1	255.8	45.1
1961	408.2	294.2	46.0
1962	437.7	377.3	46.4
1963	477.7	414.9	47.1
1964	531.2	449.5	50.4
1965	569.5	586.7	51.8
1966	675.7	582.3	43.1
1967	747.6	633.5	44.3
1968	785.7	749.0	40.4

^a En precios corrientes; puede haber duplicidad en transferencias entre sectores, motivo de algunas de las discrepancias discutidas en las notas "c" y "d".

^b Las funciones del Instituto del Seguro Nacional se dividen aquí en partes iguales entre los gastos económicos, sociales y administrativos.

^c La serie descentralizada de 1950 a 1958 quizá no esté completa, según como se considere a las agencias públicas semiautónomas. Véase también la nota "a" arriba.

^d La serie descentralizada de 1959 a 1968 parece más completa que las de 1950 a 1958 (véase también nota "a" arriba), como excepción *cfr.*, Costa Rica, Dirección General de Estadística y Censos, *Anuario Estadístico, 1968*, 306-307, por ejemplo, que nos da una cantidad mayor para 1968, según como se defina al sector descentralizado. Para una definición muy diferente de lo que es este sector, véase el sistema de clasificación ideado por el Banco Central de Costa Rica.

FUENTES: Las cantidades centralizadas proceden de los libros de contabilidad de las oficinas de la Contraloría General de Costa Rica; la serie es consistente en todo el periodo 1950-1968.

Los datos descentralizados para el periodo 1950-1958 proceden de la Universidad de Costa Rica, *El desarrollo económico de Costa Rica*, Vol. 4, *Sector público de la economía costarricense*, 1962, 96-97, y los datos para 1959-1968 los suministró el Departamento de Control Presupuestario de la oficina de la Contraloría General.

del Ejecutivo. José Figueres, a quien se considera en gran parte ser responsable de haber puesto en práctica ese llamado "modelo".

Cuando José Figueres encabezó en 1948 un movimiento que derrocó a un gobierno de orientación comunista, se propuso establecer un sistema en el cual el jefe del Ejecutivo no tuviera grandes poderes. Según Figueres, el gobierno centralizado garantizaría la paz, la estabilidad y la honradez, con todo lo cual el sector privado prosperaría. Su solución consistiría en extender las propiedades y el control del Estado, más allá de los ámbitos tradicionales del seguro y los ferrocarriles, para incluir la banca, energía eléctrica, viviendas públicas, comunicaciones y empresas agrícolas. De casi 130 agencias descentralizadas de Costa Rica,⁴⁵ solamente 9 agencias fueron fundadas antes de la revolución de Figueres.⁴⁶

Aun cuando Figueres sacó gran parte de la actividad económica de la arena política, fomentó el desarrollo de la empresa privada, así como el crecimiento de un mercado económico libre: dos elementos en la vida de Costa Rica que condujeron al éxito que él tuvo en sus propios negocios. En pocas palabras, Figueres trató de crear un sistema capitalista mixto (o, como él mismo lo había llamado en años anteriores, "un sistema socialista mixto") en el cual el gobierno central no desempeñaría un papel dominante.

Según Figueres, al crear una serie de agencias autónomas, su sistema permitiría una planificación a largo plazo, y la consideración política se reduciría a un mínimo al nombrar juntas directivas que tuvieran periodos escalonados, que coincidieran en parte con los de los presidentes. De esta manera no podría partido alguno ejercer un control sobre ninguna de las agencias, a menos que un partido ganase sucesivamente dos elecciones, lo que no sucedió hasta 1974. En contraste con el PRI de México y el MNR de Bolivia, el PLN de Costa Rica nunca ha podido ganar el dominio de un partido.

La importancia de los gastos de un sector descentralizado comparados con el gasto total centralizado podrá verse en el cuadro E-12. Aunque estos datos incluyen a) problemas de definición, y b) posible duplicidad en las transferencias de un sector a otro, nos dan un indicio del poder relativo de las agencias autónomas desde 1950. Esto sugiere con toda claridad que si la planificación del estado deberá llevarse a cabo, también

⁴⁵ Costa Rica, Dirección General de Estadística y Censos, *Anuario Estadístico, 1968*, 306-307.

⁴⁶ Véase el incompleto *Manual de Organización de la Administración Pública de Costa Rica*, publicado en 1962 por el Ministerio de Economía y Hacienda. Cfr. Universidad de Costa Rica, *El desarrollo económico de Costa Rica*, Vol. 4, *Sector público de la economía costarricense*, 1962, 27-28.

deberán crearse series que tomen en cuenta los problemas de definición y transferencia.

En cuanto al sector descentralizado, el porcentaje del gasto anual dedicado a actividades económicas muestra cantidades menores al 50 % después de 1959. Estas cantidades incluyen capital y gastos corrientes, siendo los últimos tan importantes para fines de análisis político como los primeros para una interpretación económica. Sin un marco de organización adecuado (que incluya, por ejemplo, la preparación de un presupuesto para la administración competente, supervisión para los proyectos y auditoría), el éxito de las inversiones de capital es muy dudoso.⁴⁷ Y, como se sugiere en el cuadro E-3, entonces, la repercusión económica descentralizada de los últimos años de Costa Rica no ha sido tan grande como el mismo PLN lo hubiera deseado.

Además de haber desarrollado el gobierno descentralizado, Figueres intentó limitar aún más el poder del Ejecutivo (específicamente para evitar la corrupción en el gobierno, motivo por el cual en la guerra civil se derrocó al gobierno en 1948). Y así Figueres logró lo que esencialmente era una revolución de la administración pública al crear la oficina del Contralor General para los gastos del gobierno central. En pocas palabras, Figueres pondría un límite estricto al poder presupuestario de la Presidencia. Sin embargo, en la práctica el Contralor General (nombrado por la Asamblea Legislativa para un periodo de *ocho años*)⁴⁸ ha llegado a rivalizar con el poder presupuestario presidencial, porque, sin su consentimiento, los fondos no pueden transferirse de una cuenta a otra; y además posee poderes para dictar algunos de los controles presupuestarios (incluso auditorías) sobre el sector descentralizado.⁴⁹ En contraste con México, donde el poder discrecional del presidente sobre los fondos del gobierno central es absoluto, el presidente de Costa Rica, al igual que el de Bolivia, tiene poderes que han quedado limitados, teniendo que contentarse con las asignaciones de ciertas cantidades; el presidente de Costa Rica queda todavía más limitado por la Contraloría General y por el sector descentralizado.

⁴⁷ En Costa Rica, los problemas de supervisión de los gastos de las agencias descentralizadas se discuten bajo el subtítulo 8.

⁴⁸ A pesar que el PLN ha tenido el control de la Asamblea Legislativa desde 1953 (véase Henry Wells, "The 1970 Election in Costa Rica", *World Affairs* 133:1 [1970] 13-28, especialmente 15), el nombramiento de ocho años del Contralor General lo independiza de todos los objetivos prácticos; no puede ser removido de su puesto excepto por las dos terceras partes de todos los votos de los miembros del cuerpo legislativo (véase Costa Rica, Asamblea Legislativa, *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*, 1968, 10-12.

⁴⁹ *Ibid.*, *passim*.

Dadas las limitaciones antes descritas de la presidencia de Costa Rica, podrá apreciarse la decreciente influencia económica del Poder Ejecutivo, como se muestra en el cuadro E-13. Antes de la revolución de Figueres en 1948, los presidentes de Costa Rica solían gastar más de la tercera parte del presupuesto del gobierno central en asuntos económicos. El presidente Rafael Ángel Calderón Guardia, "el protector de las masas", en realidad dedicó cerca del 47 por ciento del presupuesto al desarrollo económico, principalmente reduciendo los gastos administrativos al punto más bajo en toda la historia. Fue durante el "periodo de ocho años" de Calderón Guardia y el de su protegido Teodoro Picado cuando la "corrupción" llegó a niveles sin precedente en la historia de Costa Rica, según se dice, mediante un favoritismo al firmar contratos para el desarrollo económico.⁵⁰

En 1948, el costo de la guerra civil significó un cambio en el gasto federal. Los gastos en pro de la economía bajaron conforme la participación de los gastos administrativos aumentaba para cubrir los gastos de la guerra civil. Y como el grupo de Figueres personalmente costó los gastos, con grandes dificultades y riesgos, para poder derrocar al gobierno de Picado, esos gastos fueron reembolsados como gastos del nuevo gobierno.⁵¹

El último año en que ocurrió un desembolso bastante alto en pro de lo económico fue 1949. Y la mayor parte de la participación del 49 por ciento correspondiente a lo económico se empleó en la nacionalización del sistema bancario y el pago de la deuda nacional. Una vez tomadas estas medidas, de una plumada, y después de haber emprendido en serio la creación de las agencias descentralizadas,⁵² la participación

⁵⁰ En las Entrevistas con Wilkie, Michaels y Monzón de Wilkie, José Figueres (Buffalo, marzo 23 de 1968) hizo hincapié en la corrupción así como en el comunismo como razones que generaron la revolución de 1948.

⁵¹ Para una justificación y contabilidad de esos gastos, véase Movimiento de Liberación Nacional, *Los pagos de la guerra de liberación nacional* ([San José]: Editorial Liberación Nacional, 1953). Aparentemente el grupo de Figueres tuvo la intención de usar parte de estos reembolsos para derrocar otros dictadores del Caribe, pero se vio frustrado en su intento al enfrentarse a dificultades internas en la organización de un nuevo gobierno, mientras defendía a su país de incursiones procedentes de Nicaragua.

⁵² Dentro de las antiguas agencias descentralizadas, la Fábrica Licorera del Estado fue privada gradualmente de la subvención del gobierno central en 1947, y los ferrocarriles diez años después. Los impuestos del 10 por ciento que Figueres fijó al capital en 1949 permitieron la nacionalización de los bancos, aumentando con eso no solamente el gasto en la economía sino la cantidad absoluta de los fondos que se gastaron ese año; en 1949 el gobierno central gastó 208.6 millones de colones, en comparación con 114.9 millones gastados en 1948 y 136.1 millones en 1950.

CUADRO E-13. Promedio en porcentaje de gastos ejercidos del presupuesto del gobierno central de Costa Rica por clase de hincapié y periodo presidencial

Periodo ^a	Presidente	Promedio número de años	Total = 100.0 % ^b		
			Económico	Social	Adminis- trativo
1929-1932	González Víquez	4	33.3	18.0	48.7
1933-1936	Jiménez Oreamuno	4	33.8	18.9	47.3
1937-1940	Cortés	4	37.7	22.5	39.8
1941-1944	Calderón Guardia	4	46.6	20.4	33.0
1945-1947	Picado	3	35.6	24.5	39.9
1948 ^c	Picado/León Herrera/ Figueres	1	23.4	23.8	52.8
1949	Figueres	1	49.3	16.4	34.3
1950-1953	Ulate	4	28.6	25.3	46.1
1954-1958	Figueres	5	23.4	30.2	46.4
1959-1962	Echandi	4	17.9	36.0	46.1
1963-1966	Orlich	4	18.5	35.2	46.3
1967-1968 ^d	Trejos	2	16.7	37.5	45.8

^a Los periodos de control presupuestario no coinciden exactamente con los de la Presidencia (por ejemplo, en cuanto al periodo de cinco años, Figueres estuvo en el poder del 8 de noviembre de 1953 al 8 de mayo de 1958).

^b Para una definición del "hincapié funcional", véase el cuadro E-3, nota "a"; el total incluye desembolsos extraordinarios tales como los fondos de la Carretera Interamericana (1942-1946) y gastos fuera del Presupuesto (como en 1956 y 1962).

^c El desglosamiento de las categorías de *subvención* y *afectaciones especiales* (de lo cual no se puede obtener un detalle para 1948) se basa en la distribución del porcentaje de los gastos proyectados. Los datos por año incluyen gastos extraordinarios de la guerra civil.

^d La clasificación funcional del gobierno de Costa Rica para 1967-1968, por ejemplo, difiere de los datos oficiales reorganizados aquí para su comparación con los datos de México y Bolivia. Y así, la Oficina de la Contraloría de Costa Rica estima que la participación que tienen del presupuesto los sectores económico, social y administrativo es del 18.1, 44.4 y 37.5 por ciento, respectivamente. Gran parte de la diferencia se debe a la clasificación que el gobierno hace en los fondos para jubilaciones (5.3 por ciento) como gasto social, lo que en nuestro análisis se incluye como gasto administrativo. (Véase, Costa Rica, Contraloría General de la Nación, *Liquidación del Presupuesto del Gobierno Central, 1967*, 13-A; y 1968; cuadro E-6).

FUENTE: Datos adaptados de los libros de contabilidad de la Oficina de la Contraloría General de Costa Rica.

del gobierno central en las funciones económicas principió a decaer a un ritmo continuo.

Y finalmente, la parte correspondiente a los desembolsos económicos cayó por debajo del 20 % durante los presidentes de la década de 1950, y esa cantidad todavía llegó a bajar hasta cerca del 17 % en las pos-trimerías de los sesentas. En pocas palabras, es posible que lleguemos a ver en Costa Rica evolucionar lo que podría llamarse el "Estado socio-administrativo"; un sistema en que el gobierno central se inclina a concentrar sus actividades en los asuntos sociales y administrativos. Y aunque en teoría a un sector descentralizado le toca manejar sus asuntos económicos, como en Costa Rica, el mismo sector descentralizado podrá inclinarse hacia unas funciones de tales maneras que sólo sean parcialmente económicas. Y así puede surgir una situación en la cual el poder del Estado queda dividido, sin dirección ni orden en asuntos económicos.

Para los últimos años de la década de 1960, tanto Figueres como el PLN se estaban dando cuenta de esas dificultades. Además, Figueres llegó a percibir que la revolución de 1948 había beneficiado principalmente al sector de la clase media de Costa Rica, a pesar de todas las declaraciones del PLN de haber ayudado a las masas del país; Figueres también percibió que los problemas que ofrecían el aumento de la población, la urbanización y la baja de los precios de productos nacionales de exportación, como el café y el plátano, sometían al gobierno a nuevas pruebas. Estos problemas (que no se habían previsto en 1948) no sólo eclipsaban a los antiguos problemas de "corrupción" y "comunismo", motivos de la guerra civil, sino que, según sugieren las investigaciones que se han hecho sobre la vida de Costa Rica, los estereotipos antiguos nunca fueron realidad. Y así, el significado de la alta tasa de alfabetización de Costa Rica se pone en duda;⁵³ y hasta un estudioso de asuntos agrarios sorpresivamente sugirió que Costa Rica necesitaba una *reforma agraria* para sobreponerse a los problemas del latifundismo.⁵⁴ El ala izquierda del PLN, encabezada por Benjamín Núñez, por medio de un documento sugirió una manera de remediar los problemas de Costa Rica, incluyendo, en especial, el desempleo que iba en aumento.⁵⁵

⁵³ Rafael Cortés, *Panorama de la educación después de noventa y cinco años de educación gratuita y obligatoria* (San José: Universidad de Costa Rica, 1967), expresado por el padre Benjamín Núñez en entrevistas de historia oral con Wilkie, Michaels y Monzón de Wilkie, Columbus, Ohio, abril 21 de 1968.

⁵⁴ Véase, José Manuel Salazar, *Tierras y colonización en Costa Rica* (San José: Universidad de Costa Rica, 1962). Esta obra, escrita como tesis, fue factor importante para el establecimiento del Instituto de Tierras y Colonización de Costa Rica en 1962.

⁵⁵ *Patio de agua: manifiesto democrático para una revolución social* ([San José]: Impresos Urgentes [1968]).

Aunque Figueres no reconoció todas esas críticas, se lanzó a la campaña presidencial en 1969 tomando en cuenta las nuevas dificultades (y recordando las glorias de 1948). Con plena conciencia de que había creado una presidencia con poca efectividad directa, hizo frente a la tarea de reorganizar su propio sistema, con objeto de adquirir poderes para enfrentarse a los nuevos problemas. En suma, la estructura gubernamental creada después de 1948 tuvo por objeto descentralizar el Estado; ya para 1970 el PLN sentía la necesidad de volver a la centralización de los asuntos de gobierno.

Y sin embargo, mientras en Costa Rica se discutía el aspecto de una nueva imagen negativa de su país, y conforme los antiguos estereotipos iban cayendo por la borda al hacerse un nuevo examen crítico de la situación nacional, el crecimiento del PIB y de la producción industrial

CUADRO E-14. *Crecimiento real del producto interno bruto y de la producción industrial de Costa Rica en porcentaje, 1958-1968*

(En colones de 1936)

Año	PIB	Industria	
		Total ^a	Fábricas, minas y canteras ^b
1958	2.8	9.6	7.4
1959	5.5	8.6	4.2
1960	8.0	7.7	13.0
1961	2.7	2.0	-2.3
1962	9.6	13.9	14.4
1963	5.8	12.2	13.7
1964	2.3	1.9	7.3
1965	10.6	10.9	7.7
1966	7.0	10.4	11.1
1967	5.1	9.6	12.3
1968	7.8	13.7	11.7

^a Incluye minas y canteras, construcción y fuerza eléctrica. Hasta la fecha los productos de minas y canteras han sido de poca importancia.

^b Por desgracia para casos de comparación con otros países, la industria de transformación se totaliza con las minas y canteras; esta cantidad se incluye en el total para la industria.

FUENTE: Los cálculos para el crecimiento del PIB se han tomado de los datos de Costa Rica, Banco Central, *Memoria Anual, 1967*, I, 169; y *Estadísticas Económicas, 1963 a 1968*, 12. Los colones se calculan por el índice de precios al por mayor de San José, suministrado por el Banco Central de Costa Rica; en cuanto al índice de precios, véase *Ajuste del índice de precios al por mayor, 1966*, del Banco Central.

dio como resultado una imagen opuesta. El cuadro E-14 muestra que, aunque el crecimiento del PIB era sumamente errático, el promedio para la época de 1958 a 1968 fue del 6.1 por ciento. Y como en México y Bolivia, el promedio de la producción industrial fue igual al crecimiento del sector manufacturero, pero el promedio del 9.1 por ciento fue más alto que el de los otros dos países.

Bien pudiéramos preguntar cuál de las dos imágenes de Costa Rica antes expuestas es la correcta. Primero, respecto a los problemas nacionales, los costarricenses han seguido con mucho interés el fracaso del modelo uruguayo de desarrollo.⁵⁶ En una época, al Uruguay se le llamó el "prototipo de la democracia" y "la Suiza de la América Latina", mientras que hoy ese país se ve acosado no tanto por problemas rural-urbanos (como lo predijo un eminente profesor en ciencias políticas hace cerca de quince años)⁵⁷ sino por un sistema de descentralización del cual ni los investigadores conocen mucho ni los políticos atinan a controlarlo. Y así ni aun la recentralización política del gobierno central del Uruguay (que se llevó a cabo en 1966 cuando se descartó la presidencia de una junta de nueve hombres, en favor de un presidente único) ha podido resolver más que unos cuantos problemas, porque la mayor parte de las actividades económicas del Estado, así como los altos niveles de consumo están fuera del alcance del control del gobierno.

Debido a los problemas del Uruguay, algunos costarricenses han sugerido que su país podría encontrarse en situación parecida a la de Uruguay, porque existen condiciones parecidas, como tamaño pequeño, posibilidades de producción limitadas, grandes gastos en lo social y descentralización del gobierno. Por eso, Benjamín Núñez ha dicho:

Yo sugiero que un país pequeño y subdesarrollado como Costa Rica debería escoger el sendero de la pobreza para convertirse algún día en un país rico. No podemos aspirar a los niveles de vida de una nación capitalista desarrollada. Los niveles de nuestras condiciones de vida deben definirse, no de acuerdo con el estilo de vida norteamericano sino de acuerdo con nuestro *propio* estilo de vida, dictado por nuestro ambiente, nuestros recursos nacionales, nuestro desarrollo técnico propio, nuestra evolución histórica propia. El problema estriba en que el mundo capitalista, el mundo desarrollado, ha convencido a países subdesarrollados como Costa Rica de

⁵⁶ Entre mediados de la década de 1950 y mediados de la de 1960, el Uruguay tuvo un promedio de crecimiento anual del PNB en precios constantes de solamente el .1 por ciento, siendo el promedio de disminución anual para el periodo de 1961-1966 de .1 por ciento. Véase U. S., Agency for International Development, *A.I.D. Economic Data Book: Latin America, 1967*, 9.

⁵⁷ Russel H. Fitzgibbon, *Uruguay: Portrait of a Democracy: An Informal Survey of the Switzerland of Latin America* (Londres: Allen and Unwin, 1956).

que para alcanzar el desarrollo apropiado, desde un principio deben tener el nivel de vida alcanzado por los Estados Unidos después de un largo periodo de capitalización.⁵⁸

No obstante que la opinión de Núñez pueda parecer un poco extrema, refleja una opinión importante, según la cual la vida de Costa Rica tiene necesidad de una reorientación, a pesar del evidente crecimiento económico.

En segundo lugar, respecto a la imagen del creciente desarrollo económico, tal vez el crecimiento del PIB en Costa Rica (y/o en Bolivia y México) sea parte de un imperativo político. Si la economía no muestra un crecimiento, el partido en el poder no puede continuar por mucho tiempo con justificación, en las riendas del gobierno. En este sentido, las agencias descentralizadas encargadas de calcular el PIB tienen algo en común con los líderes políticos. Como el cambio económico por lo general es calculado por los funcionarios del banco central, o por los funcionarios de la agencia de planificación, ellos mismos son responsables, por lo menos, parcialmente, de los éxitos o fracasos de una política claramente visible. Entonces, muy a menudo no se hace una evaluación independiente del progreso económico; y, por lo menos en este caso, algunos de los funcionarios de los sectores centralizados y descentralizados encontrarán que sus intereses coinciden en subrayar lo positivo, antes que lo negativo al hacer un análisis.

Estos y otros asuntos se incluyen en algunos dilemas básicos que son el resultado de las relaciones entre dos sectores gubernamentales. Uno de los sectores es directamente responsable ante el pueblo, por medio del proceso electoral; el otro es independiente ya sea del pueblo o de sus representantes elegidos. Son éstos los problemas que debemos tratar después de haber examinado las relaciones que existen entre los sectores centralizados y descentralizados en tres países de la América Latina.

7. PROBLEMAS DE GOBIERNO

Como pudimos ver en el análisis anterior, el dilema presupuestario del desarrollo económico es un asunto complejo. El desarrollo económico no solamente depende del papel que desempeñan los técnicos capaces de tomar decisiones cruciales en cuanto a la asignación y la administración de los fondos, sino que los técnicos de las agencias descentralizadas pue-

⁵⁸ Entrevista con el padre Benjamín Núñez, Por Wilkie, Michaels y Monzón de Wilkie, Columbus, Ohio, abril 22 de 1968.

den encontrarse en posición de desafiar sutilmente de muchas maneras la autoridad del gobierno central.

Primero, si el gobierno central entrega sus poderes económicos a las agencias descentralizadas, sus propios técnicos quedarán relativamente maniatados. Y si el gasto en pro de la economía desempeña un papel más dinámico en el desarrollo nacional que los desembolsos sociales y administrativos, al presidente le queda una influencia demasiado débil para cambiar el rumbo de los asuntos de su país. Y aunque hemos visto que el gasto social es vital para el desarrollo nacional, sus resultados no pueden manifestarse con rapidez.

En segundo lugar aunque pueda ser conveniente crear nuevas agencias que queden libres de la negligencia e ineficiencia burocrática, el personal mejor capacitado bien pudiera abandonar las estructuras del gobierno central con objeto de aprovechar la libertad, el reconocimiento y los emolumentos de que gozan los empleados de las agencias descentralizadas. Huelga decir que el gobierno central queda debilitado por la baja de la calidad de sus empleados, así como por la pérdida de su autoridad sobre el presupuesto.

En tercer lugar, si existen dos sistemas de gobierno y si sólo la parte centralizada es la responsable ante el proceso electoral, bien podría uno preguntar quién va a querer servir a las órdenes de lo que le plazca al público. Para el hombre común, la mayor parte de las decisiones que toman las agencias descentralizadas son oscuras y remotas porque no entiende, por ejemplo, lo que son tasas de redescuentos, asignaciones de crédito, política de sustitución de importaciones, o subsidios y garantías a las empresas mixtas, públicas y privadas. Los casos que el público en general sí suele comprender abarcan cosas como aumentos de los pasajes de autobuses o disputas entre grupos de estudiantes (y acto seguido con la policía). En estos casos es cuando las carreras de los funcionarios públicos corren peligro. Y por eso, para muchos líderes políticos así como para técnicos es lógico preferir entrar al servicio de las agencias descentralizadas que están relativamente a salvo de las quejas, las exigencias, o los caprichos del público.

En cuarto lugar, los sectores descentralizados se han establecido para alentar el desarrollo a largo plazo. Al quitar tal planificación de manos de los políticos, quienes pueden ser substituidos con mucha frecuencia, los técnicos pueden quedar capacitados para hacer compromisos durante periodos que se extienden a varias presidencias. No hay duda de que una acción como ésta es necesaria para hacer el gasto de fondos con eficiencia y para coordinar el desarrollo gradual de proyectos complicados. Sin embargo, ¿qué sucede si el electorado llega a decidir un cambio en el orden de las prioridades nacionales? No solamente puede estar el gobierno cen-

tral carente de fondos discrecionales para reencarrilar la vida nacional; también es posible que se vea obligado a mantener a las agencias descentralizadas que no puedan mantenerse por sí mismas. Mientras esto último puede dar cierto apoyo al gobierno central, los proyectos descentralizados a menudo están gobernados por reglas y reglamentos establecidos por las mismas agencias internacionales con las cuales el gobierno central no desea enajenarse, debido a sus escasos recursos y/o nuevos acuerdos que estén pendientes. Y además, si los técnicos de una agencia internacional encuentran impedimentos en sus planes, a menudo les será conveniente valerse de sus conexiones internacionales para pasarse a una agencia de desarrollo internacional, lo que reduce aún más el personal necesario para administrar los asuntos de un país en desarrollo.

En quinto lugar, si los gobiernos centrales han de imponer su autoridad a todo el sector público, tendrán que reorganizar la burocracia del gobierno central para que quede tan calificada como su competidor. Aun cuando al gobierno central pudiera sobreponerse la "ley de la burocracia" que requiere la creación de nuevas agencias debido a que puede ser imposible o demasiado costoso reformar administrativamente las organizaciones existentes (a pesar de que algunas agencias podrán haber sobrevivido a su utilidad), los funcionarios de las agencias descentralizadas podrían rebelarse al perder la condición independiente de sus operaciones. De cualquier manera, el aumento del gasto social en pro de la educación para dar empleados calificados al gobierno central reduciría el total distribuible de los gastos públicos.

En sexto lugar, como las agencias descentralizadas toman en serio su trabajo, podrían concluir que deben idear sus propias normas y procedimientos, incompatibles con los de la burocracia nacional. Esto significa que en muchos casos, a estas agencias no se las puede comparar directamente, y que las auditorías no pueden efectuarse sobre bases comparativas.

En séptimo lugar, con el desarrollo de las cuentas consolidadas podría suponerse que los gobiernos centrales pueden planear el desarrollo de manera racional. Sin embargo, en la realidad puede ocurrir exactamente lo contrario: las cantidades consolidadas pueden mostrar solamente la manera en que se están gastando los fondos, dando la impresión de que los resultados fueron previamente programados. Y de esta manera la presentación de datos en planificaciones difusas y sin coordinación puede tener la apariencia de una coherencia falsa a las operaciones gubernamentales.

En octavo lugar, si el desarrollo del análisis consolidado antecede a la fusión misma de las agencias descentralizadas con el gobierno central,

podría esperarse que se obtuviera algún conocimiento parcial de los efectos de la consolidación. Este sería el caso especialmente en los tres países que estamos analizando, porque cada uno de ellos ha intentado recuperar el control sobre el sector descentralizado (como se discutirá más adelante). Y así, aunque podría llegarse a suponer que el presupuesto consolidado permite a los ministerios planificadores coordinar la política y reducir los gastos de un sector, al aumentar los de otro, tal puede no ser el caso, como sucede en Bolivia. Por otro lado, hay indicios de que México ha tenido éxito en donde Bolivia ha fracasado. Y en cuanto a Costa Rica, tenemos un caso confuso, intermedio entre los de México y de Bolivia.

En otra de mis publicaciones he descrito la condición de Bolivia como "una revolución congelada";⁵⁹ en pocas palabras, la actividad del gobierno central desde hace mucho ha favorecido el gasto socioadministrativo. En resumen, el gobierno central no ha podido ganar gran control sobre el sector económicamente descentralizado; queda por ver si los planes de los técnicos en pro de una reforma administrativa, y un cambio presupuestal como el de 1970, podrán darle o no al gobierno central mayor importancia económica en medio del caos político que reina.

El caso de México es un tanto diferente. Y, como he sugerido antes,⁶⁰ es posible que la reducción del gasto económico del gobierno central después de 1960 haya sido resultado del crecimiento de la actividad económica del sector descentralizado. De esta manera, el gobierno central pudo emprender una acción social más directa en su propia actividad presupuestaria. Y si el crecimiento del gasto descentralizado en términos absolutos para los años de 1965 a 1969 es indicio de expansión durante la Presidencia de López Mateos (1959-1964), de cuando no se tienen datos totales, puede suponerse que tal crecimiento evitaría al gobierno central la necesidad de tener que continuar con los grandes gastos en pro de la economía. Y es un hecho que cerca del 90 % de las proyectadas inversiones de capital para el sector descentralizado durante el periodo de 1959 a 1963 fueran destinadas al desarrollo económico.⁶¹

En el caso de Costa Rica, al parecer el gobierno central no solamente ha seguido restándoles importancia a los gastos económicos (cuadro E-13), sino que el gobierno descentralizado no ha podido superar el ritmo decreciente, porque este sector estaba tan comprometido (si no más) con los asuntos sociales y administrativos que con las actividades económicas (cuadro E-12). No obstante que las series anteriores y poste-

⁵⁹ Wilkie, *The Bolivian Revolution and U. S. Aid Since 1952*.

⁶⁰ Véase análisis del cuadro X-11.

⁶¹ México, Dirección de Inversiones Públicas, *México: Inversión Pública Federal, 1925-1963*, 111-118.

riores a 1959 son contradictorias debido a la definición de lo que son las agencias descentralizadas, podría decirse que Costa Rica parece estar reaccionando al desarrollo no planificado, en vez de intentar guiarse por el curso de los acontecimientos.

En noveno lugar, aunque a menudo se supone que los políticos saturan la ineficiente esfera centralizada del gobierno, y que están contra los técnicos, en su mayor parte empleados en las "eficientes agencias descentralizadas", los hechos indican lo contrario puesto que a menudo estas agencias están administradas por gente con nombramientos políticos que, aun con la ayuda de los técnicos, no puede darse cuenta cabal del alcance y efecto de sus propias agencias. De todas maneras, el técnico consumado acaso no tenga ningún interés en mantener la autonomía del sector descentralizado, sino en integrar los sectores centralizados y descentralizados del gobierno, con objeto de sacar a relucir su talento en la organización racional *total* del Estado, según se proyectó en el caso de Bolivia, discutido antes. De cualquier manera, la influencia de los técnicos acaso no tenga su origen en que efectivamente posean el poder, sino simplemente en que son quienes ofrecen opciones a las normas de acción que deberán seguir los que gobiernan.⁶²

8. CONTROLES PRESUPUESTARIOS

Según lo hemos sugerido en este estudio, Bolivia, Costa Rica y México se han empeñado cada vez más en poner bajo el control de la Presidencia al sector descentralizado. Y el hecho de que Bolivia había tenido poco éxito a este respecto en 1970 lo atestigua la siguiente cita:

Hasta 1965 el presupuesto incluía solamente autorizaciones para los gastos del gobierno central. El sector descentralizado aprobaba sus propios presupuestos... Desde entonces se ha ideado un presupuesto consolidado, con todos los presupuestos del sector descentralizado aprobados por el gobierno central.

Sin embargo, y sobre todo, el resultado ha sido solamente una formalidad, debido a que el Ministerio de Hacienda posee fuentes de información y mecanismos de auditoría solamente de los programas del gobierno central. [En cuanto al sector descentralizado], en la práctica el presupuesto ni siquiera constituye un límite para los desembolsos, y ni siquiera se sabe también si los programas han sido o no han sido llevados a cabo de acuerdo con la planificación...⁶³

⁶² Esta opinión sobre el poder de los técnicos para influir sobre las decisiones al ofrecer opciones técnicas es subrayada por Vernon, en *The Dilemma of Mexico's Development*, p. 137.

⁶³ [Ortiz Mercado], *Estrategia socio-económica del desarrollo nacional, 1971-1991*,

Puede suponerse que la solución a este problema para Bolivia es similar a la de Costa Rica. De acuerdo con la Reforma de Costa Rica del 30 de mayo de 1968, la Constitución de 1949 fue revisada para permitir a las agencias autónomas gozar sólo de una independencia administrativa, perdiendo el privilegio que tenían de adoptar su propia política.⁶⁴ La misma presidencia ha establecido el mecanismo para poder establecer la política por seguir y para poder controlar las inversiones públicas.⁶⁵ Sin embargo, en el ínterin, la Oficina del Contralor General en su informe de 1967 dijo que "las limitaciones inevitables de personal impiden hacer un control completo y permanente de la administración pública; por tanto, solamente es posible hacer una inspección selecta y periódica [de ciertas instituciones]".⁶⁶

Los intentos de integrar la planificación de todo el sector público en México tienen una historia más larga, la mayor parte de la cual ha sido bien descrita por otros autores.⁶⁷ Basta con decir aquí que el primer plan para la inversión nacional fue ideado por la Nacional Financiera para el periodo de 1953 a 1960, pero fue sólo en 1958 cuando la Secretaría de la Presidencia adquirió plenos poderes para la planificación.⁶⁸ No obstante que la Contaduría de la Federación ha integrado desde 1965 las entradas y salidas de los fondos descentralizados dentro de las cuentas de gastos públicos, esa oficina no tiene los fondos ni el personal necesarios para hacer auditorías de las agencias descentralizadas, por lo que, con excepción de unos cuantos casos, se ve obligada a aceptar los propios partes de cada una de esas agencias tal como estén. Y también, al igual que en Bolivia y Costa Rica, antes de que sea posible adoptar un control completo, las mismas agencias tendrán que adoptar procedimientos contables habituales.

Por medio de una constante corriente de reglamentos, la Presidencia de México ha intentado llenar los huecos en el control del gobierno centralizado sobre el sector descentralizado; uno de los intentos más recientes

I, p. 47. Los departamentos y las municipalidades tienen sus propios presupuestos y también están excluidos de las auditorías del gobierno central.

⁶⁴ Cfr. Art. 188 de Costa Rica, Asamblea Legislativa, *Constitución de la República de Costa Rica* (7 de noviembre de 1949), edición de 1967, revisada en la edición de 1968.

⁶⁵ Véase, por ejemplo, Costa Rica, Oficina de Planificación, *Informe sobre el Control del Programa de Inversiones Públicas, 1965*.

⁶⁶ Costa Rica, Contraloría General de la República, *Memoria Anual, 1968*, 1-B.

⁶⁷ Véase la nota 24, p. 457.

⁶⁸ Véanse dos publicaciones de la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia de México: *Prontuario de Disposiciones Jurídicas para las Secretarías y Departamentos de Estado, 1970*; y *Manual de Organización del Gobierno Federal, 1969-1970*.

tes fue una propuesta del presidente Luis Echeverría Álvarez. Dentro de los primeros diecisiete días de su mandato, Echeverría envió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley para el control del gobierno central sobre el sector descentralizado. Esta ley tenía por objeto supervisar el personal y el financiamiento de las agencias, así como establecer un registro permanente de las inversiones y las ganancias, en especial de las empresas mixtas, públicas y privadas en que el Estado tiene una parte de control de las operaciones.⁶⁹ Además, en cuanto a las entidades descentralizadas en que el estado posee mayoría de acciones en su dirección, el presupuesto federal de 1971 prohíbe específicamente que esas agencias soliciten, obtengan o acepten ningún crédito o cargo, para ningún fin o de ninguna fuente sin antes obtener la venia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁷⁰

9. RECENRALIZACIÓN

El hecho de que el proceso de recentralización de México, Bolivia y Costa Rica se haya iniciado tiene importancia histórica. En cierto sentido, el desarrollo económico de la América Latina en el siglo XIX fue una aberración después del control centralizado que ejercieran España y Portugal sobre sus colonias en el Nuevo Mundo. Y aunque frecuentemente este control fue más teórico que real, los países de la América Latina tuvieron que orientarse dentro del "sistema" para no caer en una política inoperante. Durante el siglo XIX, el Estado renunció teóricamente a su derecho heredado de controlar la vida económica, aun cuando muchas limitaciones tradicionales al libre desplazamiento de mercaderías continuaban en vigor, especialmente en lo relacionado con las luchas geográficas entre el centralismo y el federalismo.

Para principios del siglo XX por regla general el poder de los gobiernos centrales se había ya establecido constitucionalmente para dar un foco a la integración nacional. Aunque hoy en día todavía existen caudillos regionales en Bolivia⁷¹ —y "hombres fuertes" siguen dominando algunos estados mexicanos—, la disputa entre lo geográfico y lo constitucional sobre si el control debe ser centralizado o regional palidece ante la nueva

⁶⁹ *Tiempo*, México, 28 de diciembre de 1970, 5.

⁷⁰ *El Mercado de Valores*, México, enero 4 de 1971. La nueva ley aprobada se da en *ibid.*, enero 11, 1971.

⁷¹ James M. Malloy, *Bolivia: The Uncompleted Revolution* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1970), p. 291. Sin embargo, Carlos Serrate, un líder del MNR, opina, según entrevistas con James W. Wilkie y Edna Monzón de Wilkie, Los Angeles, 1971, que los conceptos de Malloy en este caso son demasiado exagerados.

controversia administrativa sobre quién deberá controlar los fondos nacionales.

Tomando en cuenta el poder estatal en asuntos de tasación y el hecho de que el estado proporciona el mayor número de empleos, especialmente en países cuya actividad económica es limitada, el poder de gastar fondos y de ofrecer empleos se vuelve decisivo en las luchas políticas, a menudo con exclusión de toda clase de ideología. Así se comprende por qué México, Bolivia y Costa Rica han querido limitar la autoridad presidencial (incluyendo los abusos del nepotismo y del compadrismo) por medio de la descentralización de las decisiones.⁷²

Como el crecimiento económico, según podrá verse en el desarrollo de PIB para México (cuadro E-8), Bolivia (cuadro E-11), y Costa Rica (cuadro E-14), continuó a pesar de la descentralización de la economía política, las implicaciones teóricas tienen ramificaciones interesantes. Podría argumentarse: A) que un gobierno eficientemente controlado y coordinado habría permitido (y permitirá en el futuro) que el crecimiento progrese en proporciones aún mayores que en el pasado. A la inversa, podría asegurarse que B) el crecimiento ha sido posible precisamente porque la descentralización ha evitado que el gobierno central organice un Estado monolítico que hubiera desbaratado el mercado libre. Sin embargo, estos argumentos requieren una explicación un tanto extensa.

El argumento A. En primer lugar, los argumentos en pro de la recentralización han hecho que los gobiernos se pregunten hasta dónde se extiende el papel que ellos representan (directa y/o indirectamente) en los asuntos nacionales, que tradicionalmente se miden por las actividades gubernamentales como un porcentaje del PIB.⁷³ El cuadro E-15 nos da respuestas parciales a esta pregunta, presentando los datos disponibles para los tres países en consideración. Al parecer, el papel del gobierno central mexicano desde 1950 ha llegado a un nivel tan alto como el 10 al 15 %. Y aunque estos porcentajes no parezcan muy altos, no hay duda de que no existen otros elementos en la sociedad que ejerzan tanta influencia. Y así el gobierno central impone una tónica dentro de la cual tiene lugar el desarrollo nacional y dentro de la cual tiene que operar el sector privado. Además, estos porcentajes proveen los fondos para ciertas operaciones con las cuales los poderes del gobierno central se multiplican; por ejemplo, extendiendo licencias comerciales, controlando

⁷² Sin embargo, por desgracia, el nepotismo y el compadrismo salieron favorecidos con la descentralización: no solamente ha habido más empleos que ofrecer sino que se ha ejercido menos control sobre las actividades de esas agencias.

⁷³ Cfr. Cuadros X-6 y X-7.

las importaciones, aportando subsidios para el desarrollo, y recaudando impuestos del sector privado con selectividad, con objeto de alentar el desarrollo de ciertas industrias, siempre tomando en cuenta factores geográficos.⁷⁴

La importancia del sector descentralizado en México, podrá verse solamente para el periodo después de 1965. Y, como ha variado entre el 11 y el 13 por ciento del PIB podríamos suponer que estos datos provienen al menos de principios de la década de 1960, habiendo ascendido hacia esos niveles durante la década de 1950.⁷⁵ Y debido a la importancia del sector descentralizado, no es de sorprender que tanto los políticos como los técnicos hayan demostrado un interés extraordinario en aumentar su autoridad directa sobre el sector descentralizado con objeto de aumentar la influencia del gobierno central.

El caso de Bolivia señala una ironía interesante. Mientras los dirigentes del MNR condenaban unánimemente la enorme inflación que amenazaba con poner fin a su gobierno, el cuadro E-15 demuestra que al contener la inflación, el gobierno central cobró cierta importancia, como lo muestra su porcentaje del PIB. Al dar principio a la política de estabilización drástica en 1957, el porcentaje del gobierno central en el PIB aumentó notablemente al 9 por ciento, cifra que en su promedio se mantuvo hasta 1968 inclusive. Antes de 1957, el porcentaje del MNR nunca había subido del 4 por ciento; en 1955 bajó a menos del 2 por ciento.

Como lo muestra el cuadro E-15, es evidente la importancia del sector descentralizado de Bolivia, aunque sin duda ha disminuido a un ritmo continuo, desde más del 25 % al 20 % con relación al PIB. Sin embargo, si los técnicos se salen con la suya, aumentarán el poder del Estado para lograr un control riguroso de ese sector. Y, como obviamente el porcentaje de los gastos totales del sector público boliviano nunca ha pasado del 35 por ciento del PIB, la expansión proyectada de la importancia del sector público para que sobrepase el 50 por ciento del PIB (cuadro E-2)⁷⁶

⁷⁴ Si la recentralización ha de llegar a consumarse con efectividad, el gobierno central adquirirá aún más importancia conforme vaya movilizandando las fuentes fragmentadas del sector descentralizado para fortalecer su posición de elemento único y más visible de la sociedad. Para un análisis adicional al respecto, véase análisis del cuadro E-15 y pp. 493-498.

⁷⁵ Roberto Anguiano Equihua, *Las finanzas del sector público en México* (México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1968) no arroja ninguna luz sobre el aumento de los gastos descentralizados. Para poder resolver este asunto habrá que hacer una investigación histórica de las cuentas de cada agencia.

⁷⁶ En cuanto al cuadro E-2, se calcula que el PNB de Bolivia equivale al 98 por ciento del PIB.

CUADRO E-15. Gastos públicos en porcentaje del producto interno bruto en México, Bolivia y Costa Rica, 1950-1968
(% en precios corrientes) *

Año	México			Bolivia			Costa Rica		
	Central.	Descentral.	Total	Central.	Descentral.	Total	Central.	Descentral.	Total
1950	7.9	a	a	4.3	a	a	10.2	7.3 ^b	17.5 ^b
1951	8.6	a	a	5.0	a	a	9.9	6.6	16.5
1952	10.8	a	a	3.7	a	a	11.8	6.9	18.8
1953	8.8	a	a	2.4	a	a	12.4	8.7	21.1
1954	10.7	a	a	2.3	a	a	12.6	8.0	20.6
1955	10.1	a	a	1.7	a	a	14.5	9.6	24.1
1956	10.3	a	a	2.8	a	a	13.9	12.4	26.3
1957	9.9	a	a	9.0	a	a	13.7	11.2	24.9
1958	10.7	a	a	10.0	a	a	13.9	12.1	26.0
1959	10.5	a	a	9.2	a	a	13.6	9.8 ^b	23.4 ^b
1960	13.4	a	a	7.9	a	a	13.6	9.3	22.9
1961	12.5	a	a	8.5	a	a	14.0	10.1	24.1
1962	11.5	a	a	8.5	a	a	14.9	11.9	26.8
1963	10.4	a	a	8.8	25.5	34.3	13.8	12.0	25.8

1964	12.2	^a	8.9	26.0	34.9	14.8	12.5	27.3
1965	14.6	10.8	25.4	24.2	34.8	14.4	14.9	29.3
1966	11.6	12.7	24.3	21.8	32.0	16.0	13.7	29.7
1967	13.3	12.6	25.9	21.4	31.6	16.3	13.8	30.1
1968	12.1	12.5	24.6	20.1	30.1	15.8	15.1	30.9

* Estas cantidades no son exactamente comparables con los datos del cuadro E-2 por las diferencias de definiciones y de las fuentes de información.

^a No se tienen datos disponibles.

^b Para problemas de discontinuidad de la serie, véase nota del cuadro E-12.

FUENTES: Para México, una nueva presentación de las cantidades del PIB en precios del mercado desde 1950 aparece en la obra de Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas* (México, Siglo XXI, 1970), 270; los datos para 1960-1969 provienen de *El Mercado de Valores*, noviembre 30, 1970, 700. Y así, los porcentajes pueden calcularse sin tener que dar cuenta de los métodos no explicados de la deflación del PIB; los gastos descentralizados y centralizados usados en los cálculos provienen de las fuentes dadas en el cuadro E-4. Véase *Apéndice M*.

Para Bolivia, una presentación nueva de las cantidades del PIB en precios del mercado desde 1950 se da en la fuente de Bolivia para el cuadro E-11. Por primera vez también pueden ser calculados los porcentajes sin el problema de la variación de los factores deflacionarios entre el PIB y los gastos; los gastos usados para los cálculos provienen de fuentes del cuadro E-9 y del USAID, Bolivia, *Estadísticas Económicas* 11 (1970) 39.

Para Costa Rica, los datos del PIB provienen de las fuentes del cuadro E-14; de las Naciones Unidas, *Statistical Bulletin for Latin America* 2:1 (1965) 36. Los datos para los gastos provienen de los cuadros E-12 y E-13.

parece improbable. Esta diferencia sólo puede parecer una prueba más de que los técnicos de Bolivia no toman en cuenta la realidad de los asuntos de su país; pero si las reformas presupuestarias y administrativas en proyecto se llevan a cabo en la década de 1970 de acuerdo con lo proyectado, posiblemente nos revelen una descentralización mucho más extensa de la que se ha reconocido hasta ahora. De todos modos, los técnicos proponen nada menos que una revolución administrativa que bien puede delimitar la esfera de influencia del sector privado, conforme la importancia del sector público crece con rapidez. Y desde luego, queda por ver si una revolución de esta índole puede emprenderse con éxito.

Solamente Costa Rica posee una serie a largo plazo respecto a la importancia del sector descentralizado. Y aun con sus limitaciones (véase cuadro E-15, nota *b*), puede inferirse que el sector descentralizado casi ganó paridad con la actividad del gobierno central en 1956. Y así, el efecto total pero fragmentado del sector público en Costa Rica llegó por lo menos al 25 % durante el periodo 1955-1964, después de lo cual aumentó hasta cerca del 30 % del PIB. Está claro que si el PLN "guiara" el desarrollo nacional para efectuar una nueva revolución en favor de las masas, tendría que dedicarse a la recentralización activa de los asuntos nacionales.

Aunque en el Argumento A podría presentarse la hipótesis de que el aumento de los controles del gobierno central y la integración de todo el sector público alentaría un nuevo desarrollo,⁷⁷ es posible desarrollar otra teoría concerniente al crecimiento de la influencia de gobierno. Esta hipótesis está relacionada con la expansión del crédito, específicamente según se refleja en los pagos de la deuda pública.

Un examen del cuadro E-16 muestra que en términos comparativos México ha dedicado una porción mucho mayor del gasto del gobierno central a la amortización de la deuda pública (así como al pago de intereses) que Bolivia y Costa Rica.⁷⁸ En cierto sentido, el hecho de que cualquier país pueda dedicar cantidades sumamente altas de sus fondos controlados por el gobierno central solamente para proveer fondos giratorios para las actividades gubernamentales nos ofrece un índice (aunque imperfecto) de la confianza nacional e internacional en semejante política del Estado.⁷⁹ Y en cuanto a México, desde la época de Porfirio

⁷⁷ Cfr. Vernon en *The Dilemma of Mexico's Development*, capítulo 7; sostiene que México pudo haber agotado el estímulo tradicional (como las exportaciones de materias primas e importaciones de turistas) que habrán ayudado al país a superar los obstáculos puestos al desarrollo.

⁷⁸ Para una bibliografía sobre la mediación crediticia, que no se discute aquí, véase Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís, *Mexican Financial Development* (Austin: University of Texas Press, 1966).

⁷⁹ Véase la nota 13 de este Epílogo, p. 447.

Díaz no se había asignado una proporción tan grande de los fondos del gobierno central a pagos de la deuda pública. En 1961, López Mateos sobrepasó el 32.3 % de Díaz correspondiente a 1900-1901, pero para entonces la mayor parte de los acreedores de la deuda pública eran mexicanos.⁸⁰

Esta hipótesis sobre la expansión del crédito del gobierno no pretende sugerir que México haya entrado en una era neoporfirista, sino que el gobierno ha podido ampliar el alcance de sus actividades al aumentar la cantidad de fondos internos disponibles. Y así, una alta proporción del presupuesto dedicada a los pagos de la deuda no quiere decir que el país haya perdido el control de sus decisiones financieras. Y aunque estas cantidades no nos den una explicación cabal, debido a que las deudas de las agencias que no forman parte del gobierno central han sido excluidas,⁸¹ a menos que hayan sido aceptadas oficialmente como obligaciones federales por el Congreso de México, esto sugiere que el inversionista mexicano ha adquirido una gran confianza en su gobierno central.

Tal vez la meta de un país en desarrollo como México sea edificar un servicio crediticio tan grande que, como los Estados Unidos, pueda descartar las amortizaciones de la deuda del análisis funcional en el presupuesto. De esta manera, una deuda enorme dará al gobierno central flexibilidad suficiente para emprender nuevos programas, tomando en consideración solamente el pago de intereses sobre la deuda en el análisis funcional de los gastos. Si éste es el caso de México, entonces este país se encuentra mucho más adelantado que sus vecinos en el camino hacia esa política. Los casos de Bolivia y Costa Rica no están tan claramente definidos, debido principalmente a la falta de datos sobre las inversiones de capital. Sin embargo, puede claramente verse en el cuadro E-16 que los pagos sobre la deuda de Bolivia fueron muy bajos hasta las postrimerías de la década de 1960, y que los porcentajes de Costa Rica no se han mantenido a la par con los niveles de México. La cifra alta de Costa Rica para 1950 comprendía pagos con los cuales se estableció la confianza crediticia de los gobiernos posteriores a 1948.

El argumento B. Si se pudiera afirmar que la recentralización permitiría

⁸⁰ En 1911 solamente cerca del 24 % de los acreedores a la deuda pública federal eran mexicanos (Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946* [México, El Colegio de México, 1968], p. 169), en 1961, en cambio, los acreedores mexicanos llegaban al 98 % (*Anuario Estadístico, 1962-1963*, 540).

⁸¹ Sin embargo, los datos en la obra de Joseph S. La Cascia, *Capital Formulation and Economic Development in Mexico* (Nueva York: Praeger, 1969) 34-35, indican que la deuda de las empresas descentralizadas del país era también de cerca del 98 %, que estaban en poder de los mexicanos en 1961.

un crecimiento mayor que el actual, a la inversa podría argumentarse que el crecimiento se ha hecho posible porque la descentralización ha

CUADRO E-16. *Pagos sobre la Deuda Pública como porcentaje de los gastos ejercidos del gobierno central en México, Bolivia y Costa Rica, 1947-1969*

(Incluye amortización e intereses)

Año	México	Bolivia	Costa Rica
1947	15.6	3.6	12.8
1948	16.0	3.4	11.2
1949	14.2	.8	13.2
1950	16.0	4.7	27.3
1951	16.5	2.9	18.9
1952	13.8	1.6	14.3
1953	14.7	.9	12.3
1954	13.3	.9	11.7
1955	20.1	2.3	14.0
1956	16.0	1.5	13.7
1957	17.6	2.6	15.3
1958	15.6	4.1	13.9
1959	22.0	5.0	12.1
1960	27.3	4.0	11.1
1961	36.2	2.5	12.6
1962	27.2	4.6	12.1
1963	17.1	4.3	11.2
1964	24.4	5.0	15.1
1965	26.9	3.1	16.0
1966	21.5	6.1	17.7
1967	28.9	10.4	16.5
1968	21.7	11.0	16.5
1969	20.4	8.8	18.3

^a Preliminar.

FUENTE: Cuadros E-4, E-9, E-13, respectivamente; y Costa Rica, Ministerio de Hacienda, *Memoria Anual, 1969*, pp. 122-123, Parte B.

hecho mucho por evitar el establecimiento de un estado monolítico e ineficaz. Como el sector descentralizado se encuentra apartado de la arena política y tal vez no sea sensible a los llamados a una nueva política, su existencia misma podría evitar una acción precipitada de parte de aquellos políticos que trabajan con los técnicos en el gobierno central, para aparecer como líderes de una nueva fe; en este caso, fe en las respuestas técnicas para todos los problemas.

Sería erróneo insinuar que todos los técnicos piensan del mismo modo (o que exista algo parecido a un "sindicato de técnicos"); tampoco debe pensarse que todos los técnicos principiarían siquiera a estar de acuerdo con las ideas en favor del manejo social y económico de la sociedad, según expresión de los técnicos de Bolivia, antes citada. Y así, aunque los políticos demagogos lleguen, de tiempo en tiempo, al poder político en un país como Bolivia, dispuestos a poner en vigor un programa general, les será muy difícil ir lejos porque en realidad no ejercerán ningún control sobre el Estado. Se encontrarán contenidos no solamente por parte de varios niveles de técnicos (así como por políticos de su propio gobierno, con los cuales de cualquier manera les sería difícil tratar), sino que estarían bloqueados por las muy diversas agencias descentralizadas que tengan en sus manos el poder económico.

Si el argumento de la agencia descentralizada tiene validez política en un país inestable como Bolivia, también es pertinente en un país unipartidista, como México. Y como el Congreso de México es prácticamente un brazo del Presidente y del partido oficial, rara vez ocurren luchas significativas sobre la naturaleza y dirección de la sociedad, en la esfera legislativa. Sin embargo, como el sector descentralizado tiene sus propias burocracias, que a su vez tienen sus propios grupos constituyentes por todo el país, el sistema descentralizado se presta a mucha interacción ideológica; y el hecho de que a menudo las agencias trabajan con metas contradictorias sirve de válvula de escape a las presiones políticas.

Aunque la política de Costa Rica no ha sido caótica (como en Bolivia) ni de un partido único (como en Bolivia y México), en cierto sentido la descentralización ha ofrecido un marco neutral para resolver diferencias políticas; resguardados del aura de la publicidad, los miembros de las juntas de los partidos políticos de oposición han podido resolver problemas nacionales sin fanfarrias ni debates enconados.⁸² Y, para resumir este argumento, puede decirse que la descentralización evita la aplicación de toda política monolítica, contribuyendo de esta manera a evitar el surgimiento de gobiernos totalitarios y permitiendo que tanto el sector privado como el público encuentren una manera de esquivar medidas políticas no realistas.⁸³

⁸² Este argumento es producto de la entrevista al padre Benjamín Núñez, con Wilkie, Michaels y Monzón de Wilkie, ciudad de Guatemala, julio 16, 1970. El padre Núñez fue miembro de la Junta de Directores del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo durante más de una década, como presidente de la Junta gran parte de ese tiempo.

⁸³ Como ironía, es claro que un plan general para Cuba ha fracasado (y el autoritarismo ha demostrado su ineficiencia), en parte debido al deseo de Fidel Castro en descentralizar el proceso de toma de decisiones. Bien podría formularse la hipótesis de que cuando su gobierno dispuso a) instituir la participación de los trabaja-