

# México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995

(Élites gubernamentales y proyecto de modernización)



Isabelle Rousseau



EL COLEGIO DE MÉXICO

### III. EL SEXENIO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO, 1976-1982; CONFLICTOS EN TORNO A LA SPP

Como la administración que lo precede, el sexenio lópez-portillista empieza y acaba en una situación de crisis profunda, lo que contribuirá a forjar una imagen negativa de aquella gestión: un sexenio en que prevalecieron la corrupción, el nepotismo, la ineficiencia, la frivolidad, el populismo, el autoritarismo, la antidemocracia, la bancarrota, la complicidad, y el abuso de las relaciones de poder. Los calificativos mencionados son producto de los reveses que conoció la administración lópezportillista, fracasos más difíciles de asimilar por el país porque la misma administración había sido portadora de las esperanzas más infundadas: la abundancia, la riqueza, la pertenencia al primer mundo. Tales epítetos dejan en la sombra los símbolos que respondían a las realizaciones del primer "medio tiempo sexenal". Representaban los éxitos principales de aquel periodo: un esfuerzo notorio por moralizar y racionalizar la administración pública y también avances dignos de atención (duplicación de la capacidad productiva en el lapso de cinco años, y una política dinámica del empleo con un neto retroceso de la desocupación). Sólo la evocación de aquellos éxitos puede hoy ayudar a encontrar y a comprender el enorme consenso y la extrema popularidad de que gozaron la gestión y la persona de López Portillo, al menos hasta principios de 1982.

Con la idea de ponderar las impresiones anteriores, demasiado subjetivas, intentaremos descifrar el sentido de las



respuestas que diera López Portillo a la doble crisis que le heredó la administración saliente.

Lo mismo que su predecesor, José López Portillo trata de remediar las disfunciones que afectan de manera cada vez más abierta al régimen. Al contrario de Echeverría, quien había exacerbado los antagonismos sociales, el candidato del partido oficial juega la carta de la integración y la reconciliación. Con el pretexto de una “alianza para la producción”, López Portillo desarrolla una estrategia de inclusión que presenta diversos aspectos. Una amplia reforma política, la LOPPE,<sup>1</sup> tendrá por misión volver a aliar el régimen a los partidos de oposición y reunificar a los diferentes grupos políticos profesionales en el seno del PRI. Además, una gran reforma administrativa debería volver más racional y más funcional el sistema.

En su intento de satisfacer las demandas de los actores más antagónicos, aquella lógica de inclusión favorece un gran pragmatismo “ideológico”.

#### ESCENIFICACIÓN DE LA INTRIGA: LAS GRANDES ESTRATEGIAS PRESIDENCIALES

Para empezar, López Portillo debe poner remedio a lo que constituye una de sus principales debilidades: no contar con un grupo propio.<sup>2</sup> Recién llegado a la administración pública (entra en funciones en 1959, a la edad de 40 años, como consejero de Sepanal), no posee ningún bagaje electoral ni

<sup>1</sup> Ley de las Organizaciones Políticas y los Procesos Electorales.

<sup>2</sup> No se puede descartar el deseo de Echeverría de ejercer un máximo. Aunque los dos hombres estén unidos por una larga y profunda relación de amistad, la manera en que se efectuó el destape —en forma de *madruguete*— debilita políticamente a su sucesor. Además, su aislamiento respecto de las diferentes clientelas es una ventaja para Echeverría. El destape tomó forma de *madruguete* porque el presidente designó al sucesor antes de lo previsto, a fin de evitar algún “corto circuito”.

partidista; además, durante su breve trayectoria administrativa nunca colaboró con ningún órgano del gabinete político.<sup>3</sup> Por consiguiente no dispone de las redes policiacas de la Secretaría de Gobernación ni de las redes políticas del partido, las cuales son renovadas y equilibradas cada seis años en el momento de la campaña presidencial. Como advierte Peter H. Smith, López Portillo no había ocupado ningún puesto a partir del cual hubiera podido mantener relaciones con el movimiento obrero o campesino, y las reformas fiscales que emprende provocan la hostilidad de las clases medias y de los grupos integrantes del sector popular. Por tanto, representa el papel de candidato débil. En cambio posee una ventaja que sabrá explotar a fondo: la diversidad de puestos que ha asumido compensará la brevedad de su experiencia administrativa y lo proveerá de un vivero del que se valdrá para constituir su equipo, una vez candidato a la presidencia. Tal ventaja no es insignificante en un momento en que la administración pública es el principal escenario de la política. La complejidad de una administración inclinada a la obesidad, y la urgencia de los problemas económicos y financieros exigen competencias específicas. Entre los candidatos, López Portillo ofrece el mejor perfil. De grado o por la fuerza se constituye en un conocedor de las cuestiones administrati-

<sup>3</sup> López Portillo desarrolla sus habilidades en la gestión de la administración pública. Empieza como asesor en el equipo de Guillermo Rossell en 1958, para preparar el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. A fines de 1959 sigue a Guillermo Rossell a la Sepanal, en donde muy pronto se encarga de dirigir las Asambleas Federales de Mejoras Materiales. Gustavo Díaz Ordaz lo llama a la Presidencia para dirigir la Comisión de Administración Pública (CAP) y colaborar con el proyecto de reforma administrativa. A fines de 1970 Echeverría lo nombra subsecretario en la Sepanal; pero es al dirigir Hacienda cuando pule su experiencia: perfecciona sus conocimientos del mundo político administrativo mexicano y profundiza sus contactos con el mundo de lo privado, en particular con la esfera de las finanzas.

vas, además de que su paso por Hacienda le da un barniz útil sobre cuestiones económicas y financieras.

El mensaje de toma de posesión es un discurso muy vago: ante la profunda crisis de confianza legada por Echeverría era preciso restablecer los puentes con los sectores disidentes. En realidad, el programa de gobierno de López Portillo es una agenda de actividades encaminadas a la recuperación económica: los dos primeros años se emplearán en el saneamiento de la economía, los dos siguientes en la estabilización y, en fin, los dos últimos habrán de favorecer un crecimiento acelerado. Aquella agenda obtiene el aval del sector privado y al mismo tiempo, en tanto portadora de esperanza en el mediano plazo, justifica toda petición de tregua lanzada al sector obrero. Como lo señala John Bailey, paradójicamente, es posible que la crisis del mes de noviembre haya facilitado la transición, porque fijó el interés en la sucesión y no tanto en el programa político.<sup>4</sup> Esta predisposición a dominar lo vago y lo ambiguo y a utilizar las tendencias contrarias servirá a López Portillo de asiento para reafirmar su poder como “centro de equilibrio”. La selección de su propio personal ofrece un excelente ejemplo al respecto.

Reconciliación e inclusión de los feudos presentes en el seno de la “familia revolucionaria” son dos grandes principios básicos del lópezportillismo en materia de composición de sus gabinetes. De manera paradójica, ello le permite reafirmar el poder presidencial.

Cuatro medidas dan fe de esa búsqueda de unificación: una apertura a las grandes camarillas que disponen de una fuerza real en el entorno político, la búsqueda de la continuidad en la clase político administrativa, la inclusión mesurada del grupo echeverrista, y una apertura ideológica manifiesta.

De acuerdo con la tradición, su primer equipo agrupa a los representantes de las grandes tendencias que estructuran

<sup>4</sup> J. Bailey, *Governing Mexico*, Nueva York, St. Martin Press, 1988, p. 161.

al partido. Lejos de dejarse imponer una camarilla en particular, López Portillo demuestra cierto *savoir-faire* en el reacomodo de los diferentes grupos y las facciones de la clase política priista. Al principio de su gestión sigue siendo poderoso el grupo echeverrista: cerca de 30% de los colaboradores de jerarquías superiores del presidente ocupaban puestos de primera importancia durante el gobierno anterior. Sin embargo, siguiendo el ritual, ese grupo va siendo eliminado de manera progresiva y el nuevo jefe de la nación pronto dispone de una autonomía muy amplia

El grupo de los economistas también se beneficia con ese espíritu de apertura. Los estructuralistas y los monetaristas comparten palmas enteras de los sectores económicos de la nueva administración.

En otros ámbitos, algunas designaciones tienden a arrojar luz sobre la pluralidad socioeconómica del gabinete: el nuevo titular de la Reforma Agraria, Jorge Rojo Lugo, estaba íntimamente ligado al movimiento campesino, en tanto que Óscar Flores, Procurador General de la República, era un rico ranchero del norte. Por su parte, el sector obrero goza de la concesión de una serie de designaciones de mediana jerarquía, incluso la presidencia del Senado. Las mujeres también son beneficiarias de esa política de inclusión; si bien las carreras electorales siguen siendo para ellas terrenos predilectos, se refuerza sin embargo su presencia en los diferentes gabinetes.<sup>5</sup> En fin, los datos generacionales también dan testimonio de aquel deseo “de equilibrio y de armonía”.<sup>6</sup>

La apertura es sin lugar a dudas una táctica útil para reunir a un grupo y fortalecer la autoridad del jefe de la nación.

<sup>5</sup> Cuatro mujeres serán subsecretarias, en tanto que la hermana del presidente, Margarita López Portillo, ocupará un puesto estratégico en el plano de las decisiones.

<sup>6</sup> Según nuestra base de datos, la edad promedio de los miembros del gabinete ampliado es de 44 años, contra 46 para el gabinete restringido.

### EL FORTALECIMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO

La historia y la funcionalidad de los vínculos en la política de reclutamiento del personal político administrativo en México han sido objeto de numerosos estudios.<sup>7</sup> El propósito de un análisis estratégico es sobre todo precisar la utilización que se da a esas relaciones en vez de comprobar su existencia, su naturaleza o su importancia cuantitativa.

Antiguos compañeros de trabajo, condiscípulos de la Facultad de Derecho de la UNAM, y amigos personales son las tres fuentes principales a partir de las cuales López Portillo va a constituir primero su equipo de campaña y luego sus gabinetes. Dos células administrativas serán importantes semilleros para reclutar a los antiguos compañeros de trabajo: la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia (1965-1970).<sup>8</sup> Por lo demás, muchos habían seguido ya a López Portillo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 1973 a 1975. Las amistades hechas y cultivadas durante sus estudios de derecho en la UNAM integran la segunda red de reclutamiento, en tanto que los amigos personales y los familiares forman la tercera. En fin, ciertos miembros de la familia de Luis Echeverría se incorporan al núcleo duro del equipo de campaña y dos de ellos habrán de acompañar a López Portillo durante su gestión.

El cuadro siguiente muestra los orígenes del equipo de campaña de López Portillo. Sus miembros constituirán en seguida el núcleo duro de su grupo de trabajo, una vez que él asuma la presidencia.

<sup>7</sup> Sobre el Porfiriato, véase François-Xavier Guerra (1985); por lo que toca al periodo posrevolucionario, varios investigadores estadounidenses, sobre todo Peter H. Smith y Roderic Ai Camp, se han especializado en la cuestión.

<sup>8</sup> López Portillo trabajó en dos momentos diferentes de su carrera en la Sepanal: inicialmente entre 1960 y 1965, y en seguida, entre 1970 y 1972.

**Cuadro 1**  
**Orígenes del equipo de campaña de José López Portillo;**  
**vínculos de unión**

<i>Profesionales</i>	<i>Universitarios</i>	<i>De amistad</i>	<i>Familiares</i>	<i>Con Echeverría</i>
<b>Sepanal:</b>	<b>UNAM:</b>	• J. Díaz Serrano	• José Ramón	• A. Echeverría
• C. Tello	• Ramírez Vázquez		López Portillo	Zuno
1960-1965			• J. Antonio Ugarte	• R. Echeverría
• J.A. de Oteyza				Ruiz
1970-1972				• Rosa Luz
<b>Presidencia:</b>				Alegría
1965-1970				
• Solana				
• Mújica Montoya				
• Moctezuma Cid				

La segunda reserva que explota abundantemente el jefe de la nación para alimentar su "estado mayor" la constituyen sus amistades personales con gente ajena a la administración pública. Los números son elocuentes: los recién llegados representan 15.9% de todo el alto personal, más de la mitad de los cuales (61.90%) dejará la alta administración al mismo tiempo que su protector.

Esa voluntad de apertura política difícilmente se conjuga con la constitución de un equipo propio. Pero, dada la importancia que López Portillo habrá de conceder a la reforma administrativa, ¿qué grupo asumirá la carga?

El núcleo del equipo económico se constituye en 1965 en la Comisión de la Administración Pública, y sus miembros por lo menos conocen las ideas fundamentales del presidente sobre las cuestiones de la reforma administrativa.<sup>9</sup> Es un

<sup>9</sup> La Comisión era una oficina encargada de proponer soluciones para mejorar la eficacia administrativa y promover el desarrollo social y económico del país. De ella provienen tres secretarios: el de Comunicaciones y Transportes (Emilio Mújica Montoya); el de Hacienda (Julio Rodolfo



grupo distante a la vez del partido y del sector financiero tradicional. Presidencia (entre 1965 y 1970), Hacienda (de 1973 a 1975) y el IEPES (durante la campaña electoral) serán los viveros a los que recurrirá López Portillo para forjar su equipo.

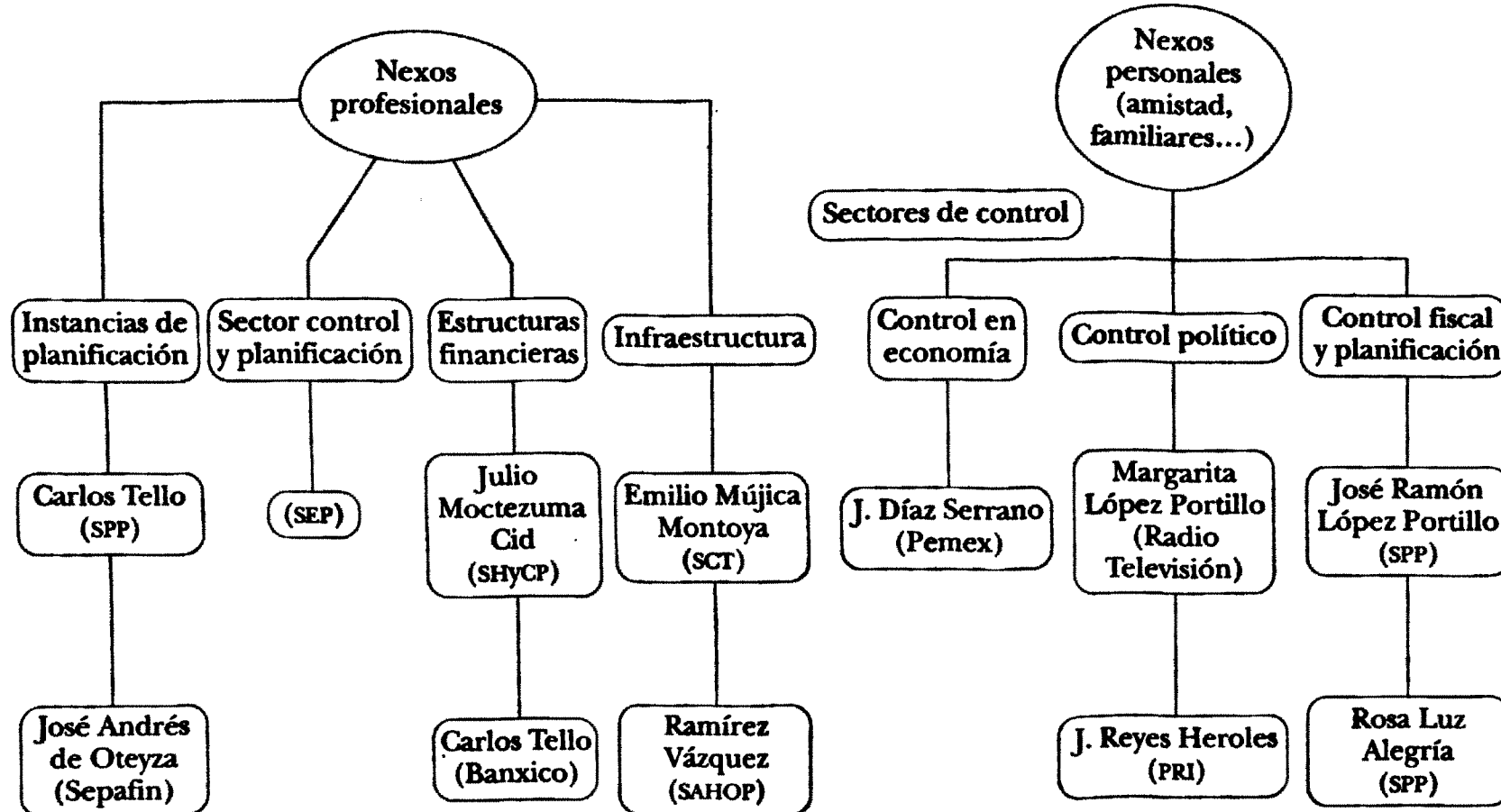
El cuadro siguiente aclara las funciones asumidas por cinco diferentes personajes.

**Cuadro 2**  
**El equipo económico del primer gabinete**  
**de José López Portillo**

	<i>Julio Moctezuma Cid</i>	<i>Carlos Tello Macías</i>	<i>Fernando Solana Morales</i>	<i>Emilio Mújica Montoya</i>	<i>Enrique Velasco Ibarra</i>
Presidencia 1965-1970	Director de Inversiones Públicas 1965-1970	Consejero del Secretario de Presidencia 1965-1970	Miembro de la Comisión de Adminis- tración pública 1965-1966	1. Director del Plan sectorial 1965-1970 2. Consejero del secretario de Hacienda 1973-1975	Subdirector general de Planeación 1966-1970
Hacienda 1973-1975	Oficial mayor, SHYCP 1974-1975	1. Subdirector general de crédito, SHYCP 1970-1975 2. Secretario de Ingresos, SHYCP 1975-1976	Subdirector general de Planeación y finanzas de la Conasupo (Sepanal) 1970-1976	1. Director general de la Administra- ción, SHYCP 1974-1975 2. Oficial mayor, SHYCP	1. Director general de Administra- ción, SHYCP 1974-1975 2. Oficial mayor, SHYCP 1975-1976
1er gabinete J. López Portillo 01/12/76	Secretario de Hacienda 1976-1977	Secretario de Programación y Presupuesto 1976-1977	Secretario de Comercio 1976-1977	Secretario de Comuni- caciones y Transportes 1976-1982	Secretario privado del presidente 1976-1978

Moctezuma Cid) y el de Comercio (Fernando Solana). Alejandro Carrillo Castro e Inés Solís —miembros de la CAP— desempeñarán un importante papel en la reforma administrativa de 1977.

**Figura 2**  
**José López Portillo (1976-1982). Nexos y puestos en el alto gabinete**



Sin embargo, la experiencia administrativa común con el jefe de la nación se halla lejos de asegurar por sí sola la homogeneidad del grupo de trabajo. Sus dirigentes no tuvieron sino contactos esporádicos con López Portillo, en vista de los desplazamientos administrativos de éste. No se trata de un equipo que, habiéndose originado en la CAP, hubiera seguido desarrollando reflexiones y acciones comunes que le permitiesen forjar un conjunto de valores, un método de trabajo, unos conocimientos sinérgicos y lealtades con grupos sociales que fueran complementarios. No estamos en presencia de un grupo con un proyecto común. Su alejamiento respecto de la camarilla de los economistas financieros constituye el vínculo principal entre sus miembros, pero su dispersión intelectual (no representan una corriente macroeconómica precisa) los hace vulnerables ante el clan de los financieros, que se agrupan en torno a un dirigente, Antonio Ortiz Mena, y comparten una misma lógica de acción.

La ausencia de un equipo único fortalece a la presidencia como el “núcleo de decisión central” y aumenta el peso de las lealtades en detrimento de un compromiso ante algún proyecto.

#### LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Es una realidad que las principales aportaciones de López Portillo para refuncionalizar el Estado siguen siendo la reforma administrativa y la creación de una nueva secretaría.

Verdaderos pilares del programa que propone José López Portillo a su llegada al poder, aquellas reformas se presentan como dos figuras de la modernización que se conjugan en el seno de “la alianza para la producción”. Una y otra preconizan un renuevo de racionalidad: la reforma política se inscribe en la línea de un Estado de derecho y la reforma administrativa pretende reorganizar un sector público anár-

quico, ineficaz y corrupto. So pretexto de la racionalidad técnica se monta un aparato legal que sirve de asiento para elaborar vastos programas de desarrollo. Antes de terminar su primer año de gobierno, López Portillo propone al Congreso más de veintisiete reformas a la Constitución. Algunas son de primera importancia: la Ley sobre Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), la Ley de la Organización de la Administración Pública Federal (LOAPF) y la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Sector Público tendrán efectos reales en la reorganización del sistema.

Complementarias, la LOPPE y la LOAPF atacan diferentes esferas de disfunción del régimen.

La reforma política es un factor de descompresión; se trata de una estrategia para atenuar la astenia electoral y prevenir los conflictos sociales que la izquierda trata de recuperar. Debe "aumentar la representación política para englobar el mosaico de opiniones, reducir la incredulidad de los electores ante los resultados y disminuir las irregularidades que lesionan la voluntad popular expresada en las urnas". La LOPPE, obra de Jesús Reyes Heróles, será ratificada en diciembre de 1977.<sup>10</sup>

Para el presidente, Jesús Reyes Heróles, persona de su confianza, posee diversas ventajas.<sup>11</sup> Su condición de hijo de

<sup>10</sup> La LOPPE abre el sistema partidista a cierto número de pequeñas organizaciones, además del Partido Comunista Mexicano (PCM), que fundado en 1919 es la organización política más antigua en México. Aquella ley permite el registro legal del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), del Partido Demócrata Mexicano (PDM), del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y del Partido Social Demócrata (PSD). Aumenta el número de diputados a 400, de los cuales 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. Sin embargo, el gobierno y el PRI continúan reservándose el control absoluto de los organismos electorales.

<sup>11</sup> Luis Echeverría, Jesús Reyes Heróles y José López Portillo eran amigos de la infancia; hicieron juntos sus estudios de derecho en la UNAM. Re-

extranjero (su padre es español) lo deja fuera del juego de la sucesión presidencial, y su resentimiento contra Echeverría<sup>12</sup> es una muralla contra la influencia de los echeverristas que aún tienen puestos importantes.<sup>13</sup> Por último, Jesús Reyes Heróles es un ideólogo cuyo prestigio personal rebasa los confines del partido en el poder y su amplia experiencia como estratega político no necesita demostración.<sup>14</sup>

El jefe de la nación puede así concentrar su atención en la reforma administrativa, que a sus ojos es el aporte específico de su gestión. Además, la ha hecho necesaria el crecimiento un tanto anárquico de la administración durante el sexenio anterior. Entre las principales medidas que estructuran la reforma administrativa se cuentan, por un lado, la reorganización de las secretarías, que se constituyen en cabezas de sector de las múltiples empresas estatales, y por el otro la programación del presupuesto.

La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto representa una inmensa aportación a esa reforma. Valiéndose de sus tres subsecretarías –Programación, Presupuesto y Evaluación– y gracias a su control de las políticas públicas, la SPP agrupa ciertas funciones que cumplían tres secretarías: Hacienda, Sepanal y Presidencia. La esfera de in-

---

yes Heróles introdujo a López Portillo en la alta función pública, en la Sepanal, a las órdenes de Martínez Manatou.

<sup>12</sup> Luis Echeverría había tratado duramente al presidente del PRI durante el último año de su mandato (además del “madruguete” que tramó en su contra, lo despidió de manera expedita en el momento del destape de López Portillo).

<sup>13</sup> Tanto el partido, dirigido por Carlos Sansores Pérez, como el Poder Legislativo quedan bajo la influencia del grupo echeverrista, lo cual obliga a López Portillo a reforzar la Secretaría de Gobernación.

<sup>14</sup> Enemigo y rival de Daniel Cosío Villegas, es en cierto modo portavoz del ala “izquierda” del PRI. Preconiza una apertura controlada del sistema. Su nominación calma a los partidos de oposición, sobre todo a las organizaciones de izquierda, que son las más virulentas.



tervención de la SPP es sumamente extensa: programar la deuda pública, elaborar planes de desarrollo económico (nacionales y regionales), y prever asimismo su financiamiento (inversiones y gasto corriente) junto con las modalidades de su evaluación.<sup>15</sup> La incorporación de la Subsecretaría del Presupuesto, sustraída a Hacienda, permite a la SPP planificar con toda autonomía, si bien hasta entonces las diferentes instancias de planificación estaban sometidas a los dictados de la SHYCP. Por lo demás, la SPP coordina numerosos programas de desarrollo: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Coordinación general del Plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginales (Coplamar), que amplían su esfera de acción. También coordina el Programa integral de desarrollo regional (Pider).<sup>16</sup> La Secretaría de Programación y Presupuesto es una supersecretaría: posee el presupuesto y se conecta con las regiones. Estos dos ramos le conceden un control casi total sobre el resto de la administración pública. Ambos le aseguran un lugar central: al mismo tiempo administra y da coherencia a las políticas sectoriales y regionales.

La primera tarea que el jefe de la nación asigna a aquella nueva administración es elaborar el Plan Global de Desarrollo. Es éste un enorme proyecto enmarcado por dos leyes: la Ley de Programación, Control y Gasto Públicos y la Ley General de la Deuda Pública.<sup>17</sup> Se pensaba que estableciendo

<sup>15</sup> M. del C. Pardo, *La modernización administrativa en México: 1940-1990*, México, INAP/Colmex, 1993, p. 102.

<sup>16</sup> El SAM trata de lograr la autosuficiencia alimentaria y el mejoramiento de la nutrición de los sectores desfavorecidos; Coplamar estaba destinado a los grupos y a las regiones más pobres y realizaba las tareas pertinentes (dotación de agua, construcción y rehabilitación de edificios escolares, asistencia en materia de salubridad). El Pider, incorporado al Contrato Único de Coordinación, estaba ligado al SAM; participaban en él el gobierno federal, los gobiernos regionales, las instancias municipales y los habitantes. Funcionó hasta 1988.

<sup>17</sup> *Boletín Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1976.

un marco formal y legal para racionalizar la esfera pública se podría emprender la lucha contra los feudos administrativos que bloqueaban la eficacia de la gestión gubernamental.

Pese al panorama extremadamente favorable, desde un principio se percibe cierto número de debilidades.

Las reformas emprendidas por el nuevo jefe de la nación desplazan a los órganos de decisión tradicionales y modifican las reglas del juego y los espacios en donde se desarrollaba la lucha por la sucesión. Son reformas que agudizan la división entre los diferentes actores: táctica peligrosa cuando no se dispone de un grupo unido y homogéneo que comparta una experiencia de trabajo y un proyecto, y sea capaz de socializarlos y hacer frente a los enemigos potenciales. Por lo demás, aquellas reformas suscitan vivas críticas: los políticos acusan a López Portillo de ser un administrador que ha abandonado en otras manos la reforma política, en tanto que los hombres de Hacienda ven que disminuye su fuerza de manera considerable.

#### LA SPP: UNA ESTRUCTURA DE UNIÓN PARA UN EQUIPO

Desde el sexenio anterior, las luchas más visibles en la administración oponen a los distintos clanes de economistas. A partir de 1976 los conflictos se organizan alrededor de una nueva secretaría, la SPP. Sus causas directas son la panoplia de medios que la reforma administrativa ha concedido a Programación y Presupuesto y el correlativo debilitamiento de Hacienda. En aquel conflicto intervienen otras secretarías, como la de Comercio (sc), la de Fomento Industrial (Sepafin) e incluso una empresa estatal como Pemex. Entre aquellos actores se forjan alianzas temporales: son alianzas muy fluidas que se modifican con suma rapidez. Ningún antagonismo es definitivo y ningún vínculo es permanente.

Vamos a emprender una disección analítica de la larga lucha a la que se entregaron los economistas en el transcurso

del sexenio lópezportillista. Se trata de subrayar el tipo de capacidad organizacional que debe desplegar un conjunto de actores para imponerse, en función de los elementos de que dispone, en el contexto político administrativo mexicano y ganar la presidencia en 1981. Esto permite apreciar mejor la naturaleza de las obligaciones sistémicas: tanto las permanentes (por ser inherentes al sistema) como las que fluctúan con la coyuntura.

En cada caso habremos de describir las especificidades del contexto institucional en que van a desenvolverse los conflictos entre los principales responsables de las decisiones.

### *La conquista de SPP: la apuesta de los economistas (1976-1979)*

De 1976 a 1979 las rivalidades continúan contraponiendo a los clanes de los estructuralistas y los monetaristas.

En un primer momento el clan de los monetaristas trata de reducir el poder del nuevo feudo de los economistas estructuralistas: la SPP. La dificultad de la tarea los lleva a reconsiderar aquella estrategia; entonces deciden tomarla. Las dos grandes operaciones montadas por los monetaristas consisten en atacar y luego "tomar" una administración dotada de grandes ventajas institucionales.

### *Las lógicas de acción de los grupos de economistas de 1976 a 1977*

Gracias a la reforma administrativa, la SPP posee elementos organizacionales extraordinarios. Otras medidas vienen a reforzar su capacidad de acción: el creador de la SPP es llamado a dirigir Hacienda, y las asociaciones profesionales —en particular el Colegio Nacional de Economistas— quedan en manos del grupo de los economistas estructuralistas.

Desde la óptica presidencial, la reubicación del presupuesto en la SPP debería garantizar el éxito de la nueva secre-

taría. En efecto, se trata de una amputación dolorosa para Hacienda: en el plano cuantitativo pierde una cuarta parte de sus estructuras, y en el cualitativo, es despojada de una verdadera reserva clientelar. Ciertamente el presupuesto asigna a cada secretaría el dinero del que dispondrá el año siguiente; además supervisa el empleo de los recursos atribuidos a las diferentes dependencias de la Federación y de la capital. Como un verdadero Jano, acumula tareas de gendarme y de benefactor. Es comparable a la Dirección General de Seguridad Nacional de la Secretaría de Gobernación: una reserva de informaciones guardadas celosamente y utilizables en el momento deseado. En cierto modo, es “el ojo de Hacienda”.

Por otra parte, López Portillo asestó a la SHYCP un golpe maestro colocando a su cabeza al hombre que, de alguna manera, había sido su sepulturero, Julio Rodolfo Moctezuma Cid, quien no sólo no pertenece al grupo de los financieros sino que –peor aún– está ligado a la CEPAL: esa carta de presentación hace de él un personaje disminuido en Hacienda, lo cual también debería debilitar la unidad de los monetaristas.<sup>18</sup> En fin, López Portillo opera un enroque para fortalecer mejor el control recíproco de ambos clanes de economistas: para la SPP nombra a Tello, que había trabajado en Hacienda, y a Moctezuma Cid, que había constituido la SPP, para Hacienda. Cada cual conoce el medio en que evoluciona el otro (sin olvidar intereses y clientelas).

En fin, hasta 1979 el Colegio Nacional de Economistas permanece en manos de los “estructuralistas”, privando así a los “monetaristas” de gran parte de su capacidad de diálogo con el gobierno. El Colegio, y en menor grado la LER, serán un campo de batalla en donde se librará una feroz lucha interinstitucional.

<sup>18</sup> Como director del IEPES, Julio Rodolfo Moctezuma Cid fue instigador de la fragmentación de la SHYCP, proceso al que se aplicó con mayor entusiasmo por estar convencido de que dirigiría la SPP.

Sin embargo, el clan de los planificadores presenta debilidades, pues la inexperiencia del personal y su desorganización no les permiten sacar provecho de su inmensa ventaja organizacional. Las tres subsecretarías de la SPP (Programación, Presupuesto y Evaluación) provienen de administraciones diferentes. Esa falta de unidad se refleja en las modalidades de decisión. Las dependencias técnicas de la Subsecretaría del Presupuesto provienen de Hacienda; la de Programación es un *patchwork* de estructuras y funciones recuperadas de diversas instituciones: de Presidencia, de Sepanal y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt); por tanto, reúne visiones e intereses diferentes y en ocasiones divergentes. En fin, la Subsecretaría de Evaluación es producto de la imaginación administrativa: allí se recluta a un personal sumamente joven, dotado de una experiencia profesional de lo más heterogénea. Encargada de juzgar los logros de las demás secretarías, Evaluación provoca temores, y la falta de definición de su papel crea importantes problemas de jurisdicción en toda la red administrativa.<sup>19</sup>

Surgidas de administraciones con lógicas tan diferentes, Programación y Evaluación no logran armonizar sus métodos de trabajo. En cambio, Presupuesto presenta una enorme coherencia interna que le permite reorganizar sus fuerzas. Para empezar, goza del privilegio de la antigüedad: conserva su personal, su clientela, su estilo y sigue ligada a su antigua Secretaría. Por lo demás, todo los une: hablan el mismo lenguaje y comparten la misma visión de las causas y de las soluciones para los problemas económicos y financieros que aquejan al país. Por su parte, Hacienda se refuerza: en junio de 1977 crea la Dirección General de Programación bajo el control del subsecretario Miguel de la Madrid, lo cual le otor-

<sup>19</sup> J. Bailey, *op. cit.*, p. 51.



ga facultades semejantes a las de la Subsecretaría de Programación de la SPP.<sup>20</sup>

Las rivalidades institucionales que oponen a la SPP y a Hacienda son resultantes de su situación organizacional, que es totalmente antagónica. Por ley, la SPP debe fijar el presupuesto de ingresos y gastos, supervisar su ejecución y preparar una auditoría basada en las cuentas de las dependencias, en tanto que Hacienda conserva el control de la política monetaria, administra los ingresos por concepto de impuestos y de operaciones de crédito y determina el uso de los fondos provenientes de préstamos. Hacienda gana poder controlando la política fiscal; debe frenar el gasto. "No podemos permitirnos esas salidas de dinero" es el refrán que puntúa sus respuestas ante las demandas de las diferentes secretarías. En cambio, la SPP enriquece su capacidad de influencia sobre las demás secretarías y dependencias gubernamentales al conceder partidas presupuestales. Los ángulos según los cuales la SHYCP y la SPP evalúan los diferentes programas son distintos: los límites aceptables de la deuda pública sirven de criterio a Hacienda para fijar el monto de los gastos, en tanto que las decisiones de la SPP se guían por el presupuesto global interno de la administración.<sup>21</sup>

Aunque, en teoría, hayan tenido que cooperar muy de cerca para planificar el presupuesto, coordinar las políticas monetarias y fiscales y ajustar el gasto a los ingresos por formular, además de decidir las diferentes secuencias del presupuesto, las divergencias de interés de ambas secretarías las contraponen constantemente.

También rivalizan en el plano clientelar. La reestructuración administrativa y la sectorialización de la administración

<sup>20</sup> Esta dirección general será atribuida a Carlos Salinas de Gortari.

<sup>21</sup> La SPP determina el monto de los gastos; la SHYCP elabora el programa financiero del sector público a partir del cual se calcula la cuantía de la deuda pública.

(agrupar bajo una misma “cabeza de sector” a las diferentes empresas estatales o a los organismos descentralizados) obligan a reubicar a las viejas clientelas de cada secretaría, avivando las luchas intestinas.

En orden de importancia, la Secretaría de Fomento Industrial (Sepafin, ex Sepanal) y luego la SHYCP cuentan con el mayor número de empresas paraestatales. En cambio, son feudo de la SPP aquellas empresas en que la participación del Estado es mayoritaria. Las instituciones nacionales de crédito, la banca mixta, los institutos de seguridad social y seguros, tanto como los fideicomisos financieros dependen de la coordinación de la SHYCP. El sector privado, financiero y productivo es su principal red clientelar. En cambio, los funcionarios forman la clientela de base de la SPP. La Secretaría de Comercio y la de Fomento Industrial eligen sus campos respectivos. La primera incorpora a la clientela de Hacienda, en tanto que la segunda (Sepafin), a los clientes de la SPP. Como es enteramente natural, la identidad de sus redes lleva a esas diversas células administrativas a concertar alianzas tácticas, implícitas o explícitas. En esa lucha la SPP posee una ventaja: encargada de someter a la consideración del Ejecutivo las propuestas de fusión, de liquidación y de disolución de las entidades paraestatales, debe ser la principal beneficiaria de aquellas transformaciones administrativas.

En otras palabras, la capacidad de réplica de Hacienda prueba que la simple transferencia de una dependencia administrativa es insuficiente para asegurar su transformación. El peso de los intereses creados y el de las clientelas rebasan el papel formal que le asigna el organigrama de la administración y le permiten desplegar una serie de tácticas para neutralizar en un primer momento y luego recuperar la ventaja sobre el grupo adverso.

Desde un principio la cooperación entre ambas secretarías fue inexistente. Según Hacienda, Carlos Tello trataba de monopolizar el poder sobre las decisiones financieras; para la

SPP, Moctezuma Cid complicaba la ejecución del presupuesto, retrasando las acciones sobre las transferencias previamente autorizadas por la SPP. Ese antagonismo latente se acentúa a fines de 1977, en el momento de decidir el presupuesto para 1978. La Subsecretaría de Presupuesto actúa por su lado y reajusta todos los programas de desarrollo sin consultar al personal de Programación o de Evaluación. Ese primer enfrentamiento culmina con un desacuerdo de ambos grupos sobre el monto del presupuesto de 1978. En octubre de 1977, el jefe de Estado recibe dos documentos cuyos análisis son opuestos. López Portillo convoca a una comisión mixta, la Comisión de Gasto y Financiamiento, que incluye a miembros de la SPP y de la SHYCP y está encargada de reintegrar en el plano administrativo las funciones que habían sido separadas en el plano legal. Es la confesión evidente del fracaso de la SPP.

Por lo demás, el jefe del Ejecutivo pide su renuncia a Tello y a Moctezuma Cid.

Sin menospreciar la influencia de las presiones externas (situación de debilidad de la economía nacional e internacional), las características organizacionales del grupo de economistas ortodoxos explican su éxito en aquella primera etapa. Su equipo es homogéneo: bajo la dirección de un verdadero guía, posee una sólida convicción y se agrupa en torno a valores forjados mucho tiempo atrás. Además, muestra una fuerte superioridad técnica (los ortodoxos ofrecen mejores estimaciones) y goza de un apoyo extraordinario: la importancia y el impacto de una clientela de peso en términos decisivos. Además, los monetaristas hicieron evidente la incapacidad profesional de los estructuralistas (sus previsiones) y pusieron de manifiesto el funcionamiento anárquico de su feudo: la SPP.

La renuncia de Carlos Tello y de su equipo manifiesta el éxito de aquella empresa y el fin de una primera batalla en un conflicto de largo aliento.

*Una reorganización de estrategias de los economistas ortodoxos; 1977-1979*

Pese a aquel primer fracaso, López Portillo persevera en sus intentos de debilitar a Hacienda en el plano organizacional y fortalecer de manera paralela a la SPP. Con la esperanza de modificar su imagen de ineficacia, el presidente nombra a un prestigioso administrador (Ricardo García Sáinz) para la jefatura de la SPP, y a un reconocido cepalino (David Ibarra) para la de Hacienda, a manera de obstaculizar la solidaridad de los monetaristas.<sup>22</sup> Sin embargo no puede cambiar al resto del equipo de la SHYCP; sería una operación suicida para la economía nacional, pues los hombres de Hacienda conocen el oficio y disponen de una poderosa red de alianzas con los sectores privados nacional e internacional.<sup>23</sup>

Sin embargo la SPP ha dejado de ser funcional: su equipo no puede administrar la situación. En particular, se muestra incapaz de cumplir su misión principal: elaborar y presentar el Plan Global de Desarrollo (PGD). ¿Qué puede explicar ese fracaso?

Ante aquella situación, el clan de economistas ortodoxos dirigido por el subsecretario de Crédito de la Secretaría de Hacienda, Miguel de la Madrid, reacciona pronto y cambia

<sup>22</sup> Ricardo García Sáinz Lavista, jurista, nació el 9 de junio de 1930: Su pertenencia al PRI desde 1954 es sobre todo formal, pues no ejerce en él ninguna función de importancia. Fue subdirector administrativo y luego director general de Conductores Mexicanos, S.A. (Condumex) (1956-1957), subdirector general administrativo del Instituto Mexicano del Seguro Social -IMSS- en 1966 y subsecretario de Industria Paraestatal en la Sepafin en 1976.

<sup>23</sup> Como subsecretario de Crédito, Miguel de la Madrid era el legítimo candidato a dirigir Hacienda; al conocer la nominación de David Ibarra presenta su renuncia al jefe del Ejecutivo, quien la rechaza, consciente de la necesidad de proteger el buen funcionamiento de Hacienda. Entrevista con Miguel de la Madrid, 30/09/94.

de táctica. Al no poder contrarrestar la fuerza de la SPP, de 1977 a 1979 intenta apoderarse de ella y hacerla feudo suyo. En efecto, si bien él no tiene el control de Hacienda, pues ésta se halla bajo la dirección de un estructuralista, y por otra parte la SPP ofrece ventajas extraordinarias en el plano organizacional, acapararla le permitiría estar mejor situado en la lucha contra los estructuralistas. Para lograrlo De la Madrid despliega diferentes tácticas. Por una parte, recompone su red de alianzas tácitas y coyunturales en la alta administración: utiliza los antagonismos (o las simpatías) de carácter ideológico, saca provecho de las amistades (o las antipatías) personales para participar en la definición de las grandes políticas del sexenio. Por la otra, maneja un arma que ya ha demostrado ser eficaz en el pasado: los rumores y la desinformación se multiplican para perturbar cualquier toma de decisiones.

Ahora bien, el equipo de la SPP, dirigido por García Sáinz, manifiesta gran incapacidad estratégica para prever y contrarrestar los golpes políticos que le asestan. Esas dificultades están en el origen de su lentitud para elaborar el Plan Global de Desarrollo y su impotencia final para defenderlo públicamente. Pero el PGD es la mejor carta de López Portillo. Deseoso de que su criatura prospere, el 21 de mayo de 1979 el presidente decide entregar la SPP a los monetaristas y nombra a Miguel de la Madrid para que la dirija.

Desde la óptica presidencial, la incapacidad que ha mostrado la SPP para alcanzar sus objetivos ha sido dramática. En efecto, esa secretaría representa la aportación personal del jefe de la nación para el proyecto de modernización del sistema político (lanzado por su antecesor). Echeverría había promovido a una nueva generación y una nueva racionalidad (desplazando el lugar de lo político). López Portillo aportaba la estructura. Aunque esos agregados sucesivos no hubieran seguido un esquema planificado de antemano, lo cierto es que una lectura *a posteriori* muestra que la falta de correla-



ción entre el grupo y la estructura (López Portillo descartó a una parte de los economistas planificadores demasiado ligados al presidente anterior) condujo al fracaso los intentos de ambos jefes de Estado.

Desde su creación hasta el mes de mayo de 1979, la historia de la SPP posee un carácter pedagógico para todo gran reformador. Su historia demuestra la vacuidad de un proyecto cuando no se reúnen los recursos necesarios: un equipo unido en torno a un hombre y a un referencial, una estructura administrativa que permita la definición y la aplicación del proyecto, y evidentemente una concepción globalizante del crecimiento y del desarrollo del país. Desde 1970 la falta de coordinación de esos elementos bloqueó los intentos de reforma. De manera paradójica, la red principal de actores que había perturbado el proyecto de reforma echeverrista —el grupo de financieros ortodoxos— logra apoderarse de la base que le faltaba para proponer su propio proyecto de reforma social: la nueva administración, la SPP. Esta célula se había concebido con objeto de menguar la fuerza de los financieros, de repartir de manera más equitativa el poder entre los diferentes grupos del entorno administrativo a fin de fortalecer así la capacidad de decisión del jefe de la nación. Tomándola, el clan de los economistas ortodoxos habrá de unir la fuerza que le da su espíritu de unión a la que le proporciona aquella “supersecretaría”. Por ello la SPP se transforma en un trampolín hacia la presidencia.

El hecho de haber logrado conquistar ese puesto revela la eficacia política de aquel núcleo de actores; el interés despertado por la SPP en este grupo también refleja las oportunidades que ofrece esa nueva administración. ¿Cuáles son las estrategias ganadoras que habrán de desarrollar Miguel de la Madrid y su grupo, una vez a la cabeza de la SPP, a fin de apoderarse de la Presidencia de la República?

*De la SPP a la Presidencia: 1979-1981*

El nombramiento de Miguel de la Madrid a la cabeza de la Secretaría de Programación y Presupuesto favorece la reconciliación de las dos secretarías y la consolidación de alianzas entre su personal respectivo.<sup>24</sup> Privados de su arena principal, la SPP, los economistas planificadores circunscriben sus luchas al espacio del Colegio Nacional, pero ya no representan ningún peligro real. El rival del grupo de los financieros ortodoxos pasa a ser el grupo reunido en Pemex, la empresa petrolera nacionalizada, bajo la dirección de Jorge Díaz Serrano. El conflicto ya no es ideológico: Díaz Serrano se acerca a las opciones que sostienen los financieros. En lo sucesivo, va a desplegarse una lucha personal por el poder. En efecto, Pemex es una estructura poderosa. Después de 1978 se beneficia con una parte importante de los ingresos del Estado y ejerce fuertes presiones para acrecentar sus recursos; en 1981 la paraestatal representa por sí sola 22% del presupuesto. Aquella disponibilidad presupuestaria le otorga una posición de fuerza innegable; le ofrece la posibilidad de constituir una red de aliados sin precedente (mediante diferentes mecanismos como los contratos, el patrocinio, etc.), en tanto que ocupa una posición de monopolio como proveedora de fondos del gobierno. Es significativo que Jorge Díaz Serrano sea el orador principal en ocasión de la cuarta reunión de la República en Querétaro, el 5 de febrero de 1981; en el simbolismo del régimen mexicano aquella distinción coloca al director de Pemex a la cabeza de la carrera por la candidatura presidencial.

Ante aquel poderoso enemigo, Miguel de la Madrid habrá de desarrollar una serie de estrategias que resultarán triunfadoras.

<sup>24</sup> En el curso de ese proceso, David Ibarra —estructuralista— pronto queda marginado: López Portillo lo sustituye con un hombre cercano a Miguel de la Madrid, Jesús Silva Herzog.

El jefe de la SPP constituye un equipo sólido: coloca al joven Carlos Salinas de Gortari como secretario técnico del gabinete económico (sustituyendo a Antonio Ugarte), y a Alfredo del Mazo a la cabeza del Estado de México (contra Hank González y el grupo Atlacomulco). Después de 1979, el grupo que integra la SPP se caracteriza por su gran homogeneidad social, profesional y educativa, y muestra una fuerte unidad de perspectivas sobre la naturaleza de los problemas y de las soluciones que México debe enfrentar. La consolidación del equipo de la SPP y la unificación de sus puntos de vista le permite elaborar rápidamente el PGD. Es éste un documento fabricado por el equipo de De la Madrid y Salinas de Gortari, al gusto del jefe y con la distinguida presencia de la doctora Alegría, ¡lo que permite a Miguel de la Madrid ganar la designación por la que tanto había trabajado!

En tanto que la lucha por el poder se circunscribía al espacio de los grupos de economistas, De la Madrid gozó del apoyo del sector privado. Por otra parte, como subsecretario de Crédito fue uno de sus principales interlocutores en el gobierno. Sin embargo los dividendos de la política expansionista en el plano petrolero atraían la mirada de los hombres de negocios hacia Pemex y su jefe, J. Díaz Serrano. Consolidar en su favor el apoyo decisivo del sector privado es para De la Madrid tarea prioritaria. Como antiguo empresario, Jorge Díaz Serrano dispone de una red de contactos de primera calidad, y el éxito de su política petrolera saca a flote el peso y la cuantía de sus aliados en ese sector.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Nacido el 6 de febrero de 1921 en Nogales, Sonora, es hijo de un funcionario público y sobrino de un altísimo funcionario. Ingeniero mecánico del Instituto Politécnico Nacional (IPN), se especializa enseguida en Estados Unidos en la construcción de motores diesel. Empeñado en la vida profesional, pronto funda su propia empresa y vende a Pemex material de perforación. El sector privado le permite cultivar cuidadosamente altísimos contactos. Aunque se acerque a la función pública cuando sus ami-

Para revertir la situación a su favor, De la Madrid y su propio grupo aprovechan de manera oportuna algunas situaciones. Sacan beneficio de la gran aversión que conservan los altos funcionarios hacia los empresarios y presentan a Díaz Serrano como “el hombre del sector privado” o, peor todavía, como “el hombre de los norteamericanos”, imagen ésta cargada de consecuencias en un México donde prevalece una fortísima susceptibilidad nacionalista y antiestadunidense. De la Madrid y su grupo explotan el temor que despierta la fuerza ascendente del director de Pemex entre la clase político-administrativa mexicana, razón por cual se forjan así alianzas provisionarias con sus enemigos de antaño. A ese respecto, es ejemplar el pacto aprobado entre el jefe de Sepafin, De Oteyza, y el propio De la Madrid.

Por lo demás, el secretario de Programación utiliza la desconfianza progresiva que inspiran (con gastos considerables) las políticas petroleras expansionistas en el sector de Hacienda, cuyo conservadurismo económico es de sobra conocido. Miguel de la Madrid jugará la carta de la prudencia. Tranquiliza al mundo de los negocios: él es al fin y al cabo la cabeza visible de un grupo poseedor de una larga experiencia, reconocido por el medio empresarial, nacional e internacional. De la Madrid es una garantía contra el espíritu aventurero de Jorge Díaz Serrano.

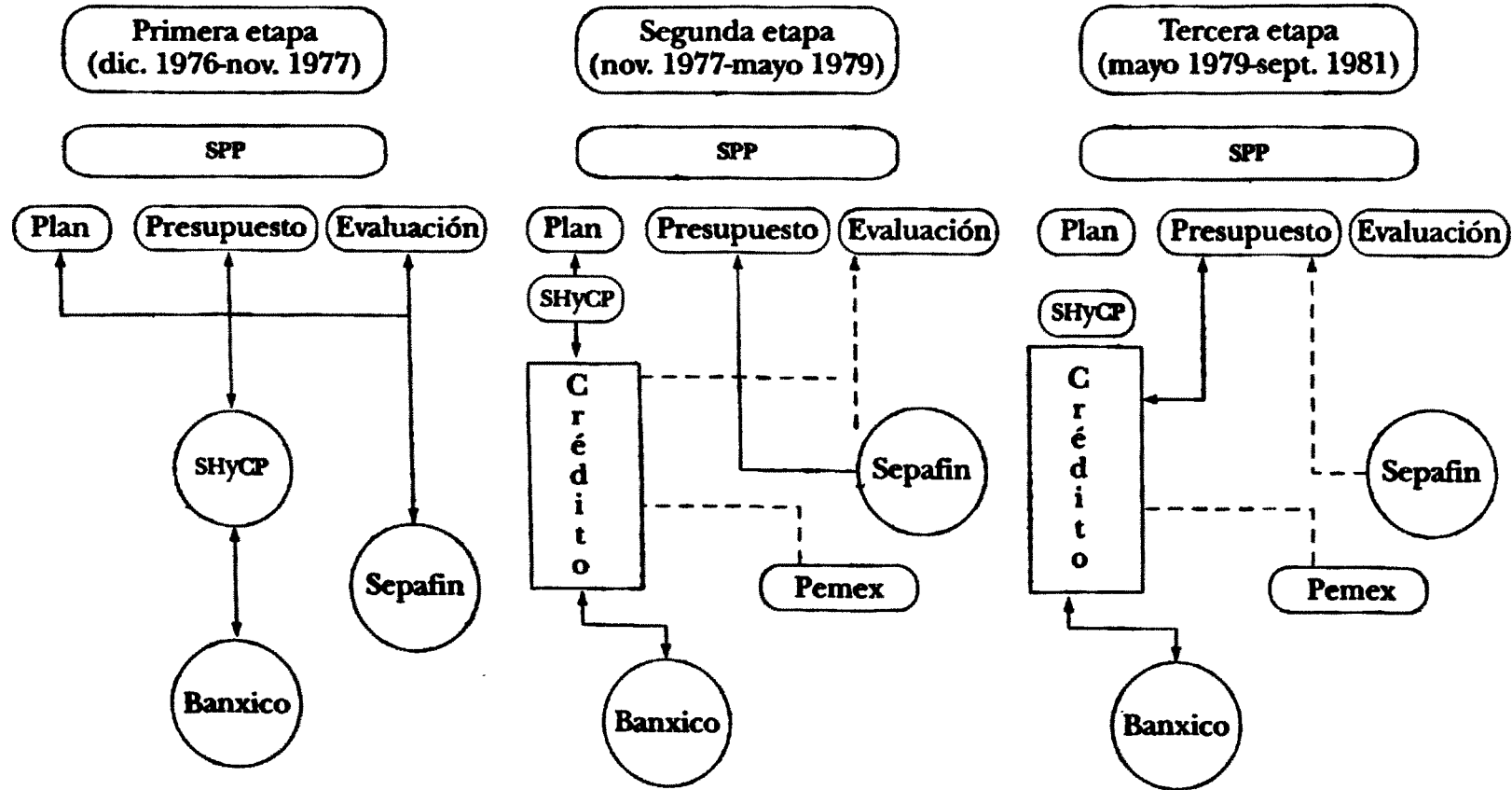
La figura siguiente explica la evolución de las alianzas forjadas por la SHYCP y la SPP.

“Estar en la mente del presidente” parece ser una de las llaves que permitirán abrir las puertas del reino. Aparentemente la diversidad de acciones que Miguel de la Madrid ha desplegado demuestra la eficacia de ese consejo. Por una par-

---

gos Echeverría y López Portillo llegan al poder, todo en él denota su identificación con el mundo de los negocios: sus estudios, sus contactos y su estilo personal.

**Figura 3**  
**Evolución de las relaciones entre SHyCP y SPP. 1976-1981**  
**Flujo de interacciones**



te, apuesta al gran personalismo que empapa al sistema;<sup>26</sup> en ocasiones adopta la política del justo medio, asociada a la virtud cardinal aristotélica: la prudencia; la llama “compromiso”. Jamás se opuso abiertamente a la inclinación de López Portillo a pedir préstamos sin por ello aceptar las políticas distributivas que sugería Tello.<sup>27</sup> Hábil, De la Madrid disimula su opinión y más bien formula preguntas con la intención de poner en aprietos a sus oponentes.

El jefe de la SPP desempeña a la perfección el papel de “tapado”. En tanto que la función institucional no lo autorice, permanece como un hombre sin brillo personal, pero puede transformarse y figurar en primer plano cuando estima que las condiciones son favorables o necesarias.

En fin, es muy probable que las intervenciones de Echeverría en favor de los estructuralistas hayan favorecido a Miguel de la Madrid. López Portillo hubo de tomar distancias para fortalecer su imagen personal; a este respecto, le era útil entregar el poder a los enemigos de Echeverría. Por lo demás, sus intervenciones endurecen la posición del sector privado contra las fuerzas populistas del PRI.

Pero la causa principal del éxito de Miguel de la Madrid y su grupo en ese maratón por la presidencia sigue siendo la presentación y luego la aplicación del Plan Global de Desarrollo (PGD). Para el jefe de la nación es prueba suprema de la aptitud para gobernar, porque subraya la capacidad intelectual para definir políticas públicas, globales o sectoriales, con vistas a aumentar la racionalidad administrativa; pero

<sup>26</sup> Coloca al hijo del presidente en la SPP y da a Rosa Luz Alegría un importante papel en la presentación del Plan Global de Desarrollo.

<sup>27</sup> La evaluación del crecimiento del PIB para 1981 dividía a los miembros del gabinete: De Oteyza quería un crecimiento de 10% e Ibarra de 6.7 o 7%; De la Madrid zanja la dificultad proponiendo 8%. Mientras los precios del petróleo siguieran siendo elevados, era factible arriesgar una tasa de esta índole. Entrevista con De la Madrid, 30/09/94.

también muestra la habilidad política para lograr la aceptación de los nuevos programas.

El éxito de aquel conjunto de estrategias y tácticas permite a Miguel de la Madrid ser postulado en septiembre de 1981 como candidato del PRI para las elecciones presidenciales. En el espacio de diez años, es el tercer candidato que no puede exhibir ningún capital político electoral; además, aun siendo jurista de formación, se ha especializado en administración pública. En fin, el hecho de que la SPP se convierta en plataforma de lanzamiento a la presidencia representa una innovación de peso en el sistema político mexicano, lo cual refleja un desplazamiento en los mecanismos de representación y legitimación del sistema. En efecto, hasta fechas muy recientes la Secretaría de Gobernación había sido el canal de promoción hacia la presidencia. En 1975 la Secretaría de Hacienda acaba por destronarla en esa facultad extra constitucional. Este desplazamiento indica que los políticos —quienes organizaban el aparato de seguridad interna y externa, revisaban constantemente sus redes, etc.— habían perdido cierta capacidad de gestión en beneficio de actores más aptos en tareas de *manager*, en vista de la complejidad de las áreas por administrar. Se había modificado la importancia de los problemas nacionales.

Confirma estos argumentos el hecho de que Programación y Presupuesto sustituya a Gobernación como plataforma para la candidatura en las elecciones presidenciales.

#### EL SEXENIO DE LÓPEZ PORTILLO: UNA ENSEÑANZA PARA LOS REFORMADORES

Al analizar aquellas estrategias, hemos aclarado el papel y el lugar del presidente en el funcionamiento del sistema. En efecto, como lo repite incansablemente López Portillo en sus memorias, el presidente debe reequilibrar y redistribuir sin

cesar el poder entre las diferentes facciones, lo que también es para él un modo de resguardar el poder presidencial. El presidente debe evitar siempre que algún grupo o alguna institución predomine demasiado sobre los demás: ese desequilibrio rompería la armonía, sería fuente potencial de conflictos y pondría en peligro la autoridad que posee el jefe del Ejecutivo sobre el resto de la administración.

A todo lo largo de su sexenio, José López Portillo no deja de “volver a colocar la pelota en el centro”. En primer término, la creación de una supersecretaría como la SPP refleja la voluntad de contrarrestar institucionalmente el poder de Hacienda. De 1976 a 1979, dota a los frágiles equipos que ocupan la secretaría de elementos importantes que les permitan entrar “de igual a igual” en competencia contra los financieros que, por su parte, están dotados de cierto espíritu de unidad y gran disciplina, y además presentan líneas de acción muy coherentes. Todo ello indica también la extrema importancia de la armonía y del justo medio en la composición de los gabinetes y de las políticas. Para el equilibrio del sistema es vital que en las esferas política y administrativa, los diferentes clanes que hay en el partido se encuentren representados de manera proporcional a su fuerza política. Por eso es normal que en un mismo gabinete un secretario monetarista se codee con uno estructuralista. En otras palabras, el jefe de la nación redistribuye las zonas de incertidumbre, redefine las posiciones de los actores y de las instituciones, y marca los márgenes de los juegos y de los intereses. Por ese motivo debe tener la posibilidad constitucional de nombrar y despedir a sus colaboradores cuando lo juzgue conveniente.<sup>28</sup> Esa facultad es uno de los principales medios de que dispone el presidente para organizar y reequilibrar el espacio institucional. Igualmente es la razón por la cual el mandata-

<sup>28</sup> Eso se aplica igualmente al personal político electoral: el presidente interviene en la designación de los candidatos a los diferentes puestos.



rio nombra a su sucesor. Los demás actores se posicionan ante esa constante redefinición y deben adaptar sus estrategias a los nuevos lineamientos que traza la política presidencial. Más que accionar, los responsables de las decisiones reaccionan. Sin embargo sus reacciones no están exentas de consecuencias; confirmando o contrarrestando las disposiciones del jefe del Ejecutivo, establecen a su vez nuevas apuestas y lo obligan a intervenir para corregir o consolidar la situación. Durante la lucha por la presidencia, esas facultades presidenciales obligan a los actores a hacer sus cálculos en función de la mirada y la apreciación del jefe de la nación, señor indiscutible del "dedazo", más que en función de la población. Los propios pobladores tratan de negociar, de presionar y de convencer al Ejecutivo de lo justo de sus demandas: en la capital o en provincia, todas las peticiones se dirigen directamente al presidente y no a los responsables de las carteras. Los secretarios deben proponer soluciones al jefe de la nación, quien se reserva el derecho de escoger la solución más razonable.

Tal como existía en aquel entonces, el sistema presidencial obligaba a los actores a una gran movilidad. Aunque muchos trabajos hayan subrayado la naturaleza y la importancia de los lazos personales, un examen más detenido de las entrañas del sistema muestra que esos lazos no son decisivos. No representan sino una carta suplementaria, un instrumento que ayuda a los actores a forjarse alianzas con mayor facilidad y a penetrar así en otros medios. Los vínculos que se establecen entre los actores son fluidos y cambiantes. Dependen estrechamente de los intereses que están en juego y desaparecen cuando cesan los motivos de la asociación. José A. de Oteyza, uno de los principales representantes del estructuralismo, no vaciló en aliarse a De la Madrid, cabeza visible de los monetaristas, en perjuicio de David Ibarra, quien pertenecía a su equipo. El carácter efímero de esas alianzas también explica el abandono en que cae un jefe de Estado cuando deja la presidencia.

En cierto modo, el sexenio de López Portillo es prototipo de un estilo de gestión que más pretende el consenso y el equilibrio que el cambio; tenía como misión manejar los desajustes provocados por las transformaciones de Echeverría. Esta evocación de los principales engranajes que “sostienen” al sistema político nos permitirá apreciar mejor las transformaciones que habrán de aportar los sexenios siguientes.

Por lo demás, el poder de la SPP explica las causas que contribuyen a fortalecer un organismo.

Se acostumbra medir el poder de las organizaciones con la vara de los recursos que se les otorgan: gastos presupuestales y múltiples puestos disponibles. Pero es un criterio erróneo si se aplica a la administración mexicana. En efecto, una institución que aparentemente no disponía de un gran presupuesto ni de un personal numeroso logrará dominar la administración mexicana durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Lo cual demuestra que, más que la posesión de los recursos, lo que determina el poder de una organización es el control de su distribución.<sup>29</sup>

Al supervisar el presupuesto y el personal, la SPP vigila directamente los recursos más importantes de los funcionarios. También controla la información sobre los programas y los proyectos y garantiza que sólo los que ella apruebe tendrán posibilidad de éxito. La SPP ejerce su vigilancia a partir de una serie de oficinas que posee en todo el país, a fin de coordinar los programas regionales y supervisar los gastos locales. Acceder al presupuesto ha permitido a los miembros de la SPP acrecentar su influencia sobre las oficinas de los gobernadores y empezar a absorber el tradicional patrocinio de Gobernación.

Si la SPP tiene tanto poder, ¿por qué sus primeros jefes no supieron extraerle “la sustanciosa médula”? Antes de mayo

<sup>29</sup> M. A. Centeno, *op. cit.*, p. 316.

de 1979 la SPP no había proyectado más imagen que la del desorden y la anarquía. Por lo demás, esa figura estaba cuidada a voluntad por el grupo de los monetaristas. Al ofrecer poca credibilidad, la SPP no era competidora de buena talla para Pemex ni para Gobernación. Cuando el grupo de economistas financieros se apodera de la SPP bajo la dirección de Miguel de la Madrid, aún a la fuerza institucional de una estructura administrativa la homogeneidad de su grupo, su *savoir-faire*, sus redes propias y la garantía del viejo paradigma que, a pesar de todo, en el pasado había dado pruebas de sus aptitudes. Esos economistas ofrecen credibilidad suficiente para que otras instituciones empiecen a adoptar un lenguaje y unos procedimientos que tendrían la aprobación de la SPP.<sup>30</sup> Por tanto, la historia de las luchas libradas por los grupos que durante ese periodo se apoderan de la SPP explica las condiciones necesarias para que un núcleo de actores pueda concebir y luego imponer un nuevo proyecto político y social.

Por último, la situación de crisis a la que conduce la gestión lópezportillista sirve de lección para cualquier transformador en potencia. Al igual que los dos sexenios anteriores, la administración de José López Portillo acaba en crisis. En esta ocasión el fenómeno ha alcanzado dimensiones insólitas; en el plano internacional, pone en juego la credibilidad del país.<sup>31</sup> La realidad es brutal en la medida en que el sueño había sido dulce: el oro negro había hecho resplandecer la proximidad y la posibilidad de pertenecer por fin al "Primer Mundo". En el sexenio anterior, el proyecto de mutación política había fracasado por falta de una plataforma administrativa apta para estructurar a un grupo y dar sentido y crédito a su proyecto. El

<sup>30</sup> En 1986 el sector obrero empieza a referirse a la SPP como el cuarto sector del PRI, que es capaz de controlar a los sectores más tradicionales de los campesinos, los trabajadores y la clase media. M. A. Centeno, *idem.*, p. 324.

<sup>31</sup> Se está a punto de declarar la insolvencia. Es el segundo país más endeudado del mundo después de Brasil.

centralismo y el personalismo presidenciales que momentáneamente debían paliar la ineficacia institucional habían funcionado como una lógica de agregación de intereses que había puesto al proyecto en dificultades.

La crisis que aparece en 1981 y se precisa en 1982 es distinta. Tratando de remediar las deficiencias anteriores, López Portillo crea una administración que concentra enormes recursos destinados a proyectar al grupo que abanderara un proyecto de desarrollo viable para el país. Por eso el presidente ha puesto tantas esperanzas en su reforma administrativa y en el Plan Global de Desarrollo. Sin embargo, en un principio no se encarga del nuevo organismo ningún grupo estructurado, capaz de lanzar una corriente “renovadora”, lo cual explica el mal funcionamiento de aquella “supersecretaría” hasta 1979. Ese organismo sólo adquiere plenitud institucional al pasar a manos de un verdadero equipo (a partir de mayo de 1979). De manera paradójica, ese equipo representa a uno de los dos grupos que el jefe de la nación había querido apartar del centro de decisiones al crear la SPP. Esa situación coloca a López Portillo ante un dilema: o niega la entrada de la SPP al grupo de los financieros y obstaculiza el funcionamiento de un organismo que es su propia obra, o bien da prioridad a su proyecto de reforma administrativa y se doblega ante el grupo de Hacienda. Ese dilema también es la confesión del fracaso presidencial; es el precio de su indecisión o de su incapacidad para forjarse un grupo y para definir de manera más precisa un proyecto. El *boom* petrolero ocultó los retos que se planteaban y concedió un respiro, favoreciendo de manera coyuntural un consenso tácito y momentáneo de los diferentes actores.

Sin embargo, aquella doble indefinición (sobre el proyecto y sobre el grupo) propicia en el mediano plazo la crisis económica. La falta de funcionamiento real de la SPP obstaculiza la implementación de un plan de desarrollo y de un referencial que fuesen consensuados. Esa ausencia promueve

un gran pragmatismo político –“una política a corto plazo”– alentado durante un tiempo por la afluencia de fondos provenientes del oro negro. Ese repentino enriquecimiento aporta al gobierno una nueva legitimidad y mitiga las críticas de los grupos antiexpansionistas en materia de hidrocarburos. Paradójicamente, el principal promotor de una nueva racionalidad administrativa, el propio presidente, se deja marear por la repentina abundancia. Olvidando los principios de la nueva racionalidad, el jefe del Ejecutivo favorece una política sectorial, la del petróleo, en perjuicio de los demás sectores de la economía, lo cual provoca una alianza *contra natura* entre dos corrientes ideológicas y administrativas opuestas (economistas planificadores y economistas ortodoxos). Esas luchas intestinas constituirán uno de los detonadores de la fuerte crisis económica que sufrirá el país a fines del sexenio.<sup>32</sup>

Dotado de un equipo y de una estructura, ¿podrá el grupo de la SPP bajo la dirección de Miguel de la Madrid formular el paradigma capaz de sacar al país del atolladero?

<sup>32</sup> En efecto, la crisis del gabinete económico que culminó con la renuncia de Jorge Díaz Serrano estará en el origen de los problemas petroleros en México.



## CONCLUSIÓN

A partir de 1970 México entra en una fase de rápida mutación económica y social. Las estructuras administrativas y políticas resultan obsoletas ante la transformación social generada por la urbanización y la industrialización, frutos del “milagro mexicano”.

Para responder a ese importante desafío teatralizado por el movimiento estudiantil de 1968, el gobierno de Luis Echeverría transforma el lugar de la política. Aquella decisión se apoya en la idea de que la legitimidad, es decir, la competencia necesaria para “hacer política”, se basa cada vez más en una aptitud, real o supuesta, para la gestión pública. La expansión de la esfera administrativa ocasiona que la categoría de los altos funcionarios parezca la más apta para tomar en cuenta las limitantes ligadas a la complejidad social y la necesidad de coherencia en el mediano plazo. Esta nueva estrategia obliga al presidente a enfrentar una ardua tarea: reconstruir las redes administrativas como instrumento capaz de forjar una nueva mediación social. No sólo se trata de reajustar y coordinar algunas políticas sectoriales; por el contrario, esa profunda mutación tiende a crear un nuevo paradigma global de la sociedad; lo cual genera, entre sus múltiples subproductos, un desplazamiento de los límites sectoriales y una reconsideración de las normas que rigen las interferencias entre sectores. Se procede así a realizar un cambio mayor en todo el aparato de las políticas públicas. Es un nuevo modelo de desarrollo que las élites dirigentes tratan de implan-

tar en México valiéndose de la puesta en marcha de nuevas estrategias de mediación.

El crecimiento de la maquinaria administrativa tiene múltiples repercusiones: por una parte un nuevo personal se impone de manera progresiva y remplaza a los hombres maduros del régimen. Es otra generación de individuos: son jóvenes, invaden todos los sectores, apoderándose desde luego de los de la alta administración, pero también de los de las áreas electorales, asociativas, etc. En su mayor parte son economistas que han recibido un barniz en materia de planificación del desarrollo. Se abandonan de manera irremediable los viejos esquemas polvorientos del reduccionismo jurídico y legal para juzgar a la nación a través del cristal de la economía. Se transforma el aparato administrativo, se multiplican las estructuras ligeras y pululan las comisiones –verdaderas administraciones de misión–, el gabinete cobra importancia y la concertación interministerial se constituye en el lugar por excelencia de las decisiones. Esto permite consolidar las redes centrales decisorias que cada vez son más autónomas, trátase de los hombres o de las direcciones clásicas. El ámbito intersecretarial pasa a ser el lugar en donde permanentemente se elaboran las referencias comunes que permitirán ordenar con mayor coherencia las diferentes políticas públicas. Ese ascenso de lo intersecretarial obliga a construir un órgano que garantice su tutela. En efecto, hasta entonces esa tarea se había repartido de manera más o menos armónica entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Gobernación. La primera jerarquizaba las políticas de gestión económica, en tanto que la segunda estructuraba las cuestiones que trataban de la faceta política de las decisiones. Ahora bien, el fortalecimiento de lo intersecretarial exige un nuevo eje de coherencia de las políticas públicas. Por otra parte, la complejidad de los problemas coloca a los responsables de las decisiones en una lógica de “hiperopción”: es preciso encontrar un equilibrio entre algunas exigencias de regulación y de le-



gitimación con frecuencia antagónicas en un incierto entorno técnico y social. Por su parte, el mundo exterior evoluciona e integra nuevos parámetros. En lo inmediato preocupa a los mexicanos la política petrolera que se desarrolla en el ámbito internacional; sus repercusiones en la economía del país y el extraordinario endeudamiento que contrae México hacen cada vez más difícil y costosa la política del avestruz (la negativa a entrar en el GATT, en marzo de 1980). Los viejos referentes ya no son funcionales ante las situaciones complejas y heterogéneas, sean éstas políticas, técnicas o sociales, nacionales o internacionales. Sólo podrán dominar la situación los actores capaces de encontrar pasarelas entre los diversos modos de aprehensión de la realidad.

Si la solución del problema se sitúa en la esfera administrativa, será preciso edificar un nuevo órgano dotado de las cualidades estructurales que permitan manejar de manera eficaz las situaciones de "hipelección".

Tras muchos ensayos infructuosos (¡la ineficiencia del famoso triángulo de la eficacia!) y luego de asumir el poder, José López Portillo crea la institución que parece adecuada para llenar aquella función, la Secretaría de Programación y Presupuesto, y propone una nueva racionalidad administrativa: la planificación. Esas dos novedades, la célula administrativa y el método, no son sino herramientas. Si bien es cierto que son útiles, no bastan por sí solas para garantizar el éxito de la tarea. Como partes de una aleación compleja, esas novedades sólo pueden ser "redituables" bajo la acción de un verdadero equipo dotado de suficientes capacidades en el plano intelectual y en el organizador, a fin de ofrecer un nuevo referencial dotado de nuevas modalidades de mediación social.

¿Sabrá el nuevo equipo que llega al poder en 1982 sacar provecho de los aportes de sus predecesores: el cambio de generación, la nueva racionalidad administrativa e incluso los elementos extraordinarios que provee aquella nueva célula administrativa?

