

México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995

(Élites gubernamentales y proyecto de modernización)



Isabelle Rousseau



EL COLEGIO DE MÉXICO

MÉXICO:
¿UNA REVOLUCIÓN SILENCIOSA?
Élites gubernamentales y proyecto
de modernización
(1970-1995)

Isabelle Rousseau



EL COLEGIO DE MÉXICO

II. LAS LÓGICAS DE ACCIÓN ORGANIZACIONAL DEL GRUPO SPP

El éxito del equipo salinista para ganar la candidatura a la presidencia deriva de la extraordinaria capacidad organizacional que ese grupo supo desplegar sobre el terreno político administrativo mexicano. Ahora bien, aquel pequeño clan de modernizadores adquiere esas cualidades en el ámbito de una administración específica: la SPP. ¿Desempeñó esta secretaría desde su toma por los monetaristas ese papel de vivero en que puede desenvolverse un grupo en el sentido lato de la palabra, es decir, un conglomerado de individuos con recursos y capacidades comunes que les permiten enfrentar con espíritu de solidaridad los retos que se les presentan? En caso contrario, ¿cuándo empezó a poseer aquellos atributos y por qué era necesario esperar ese momento preciso?, ¿cuáles fueron los recursos humanos y materiales movilizados?, ¿según qué lógicas se organizaron éstos para dotar al equipo de las máximas posibilidades de implantar y conducir un nuevo proyecto de nación?

EL EQUIPO DE MIGUEL DE LA MADRID EN LA SPP. EL ENTRECruzAMIENTO DE MÚLTIPLES LÓGICAS DE ACCIÓN (1979-1981)

A partir de un examen *a posteriori* de los acontecimientos, la llegada de Miguel de la Madrid a la cabeza de la Secretaría de

Programación y Presupuesto podría suscitar la idea de que un grupo digno de ese nombre, con coherencia y cohesión propias, invade los diferentes espacios de la SPP, contrastando con el proceder de los antiguos ocupantes de aquellos lugares. Tal interpretación presentaría al equipo que Carlos Salinas de Gortari forjó a partir de 1982 como continuación del proyecto elaborado por su predecesor. Por lo demás, ¿no se suele tachar a los hombres de la Secretaría de Programación y Presupuesto de “tecnócratas”, quienes adoptaron el fondo y la forma de esos expertos de la hacienda cuya apreciación de las situaciones se fundamenta en un cálculo contable de pura rentabilidad? Sin embargo, pese a un identificador común —ser a fin de cuentas el grupo idóneo en las esferas política y administrativa mexicanas—, los equipos heterogéneos de Miguel de la Madrid y luego de Ramón Aguirre no tienen mucho que ver con el grupo compacto, verdadero núcleo duro de hombres con cualidades y representaciones sociales comunes, que reunió, forjó y modeló Carlos Salinas de Gortari a partir de 1982, antes de confiarles la misión de transformar desde el poder “la Revolución mexicana”.

En este sentido, hablar de “grupo de la SPP” antes de 1982 equivale más o menos a un eufemismo. El organigrama de la SPP muestra la configuración de puestos que existía en la institución entre 1979 y 1982.

La composición del personal que sigue al nuevo secretario en 1979 revela la existencia de equipos constituidos con base en lealtades diferenciadas. En tanto que el personal adscrito a la Subsecretaría de Evaluación es fiel al jefe de la Nación,¹ el secretario ha hecho de las dos subsecretarías restantes y de las delegaciones regionales su coto de caza.

¹ Dirigieron esa administración tres allegados a José López Portillo: Rosa Luz Alegría (1979-1980), José Ramón López Portillo (1980-1981) y José María Sbert (1981-1982).

Organigrama 1
SPP: 1979-1981

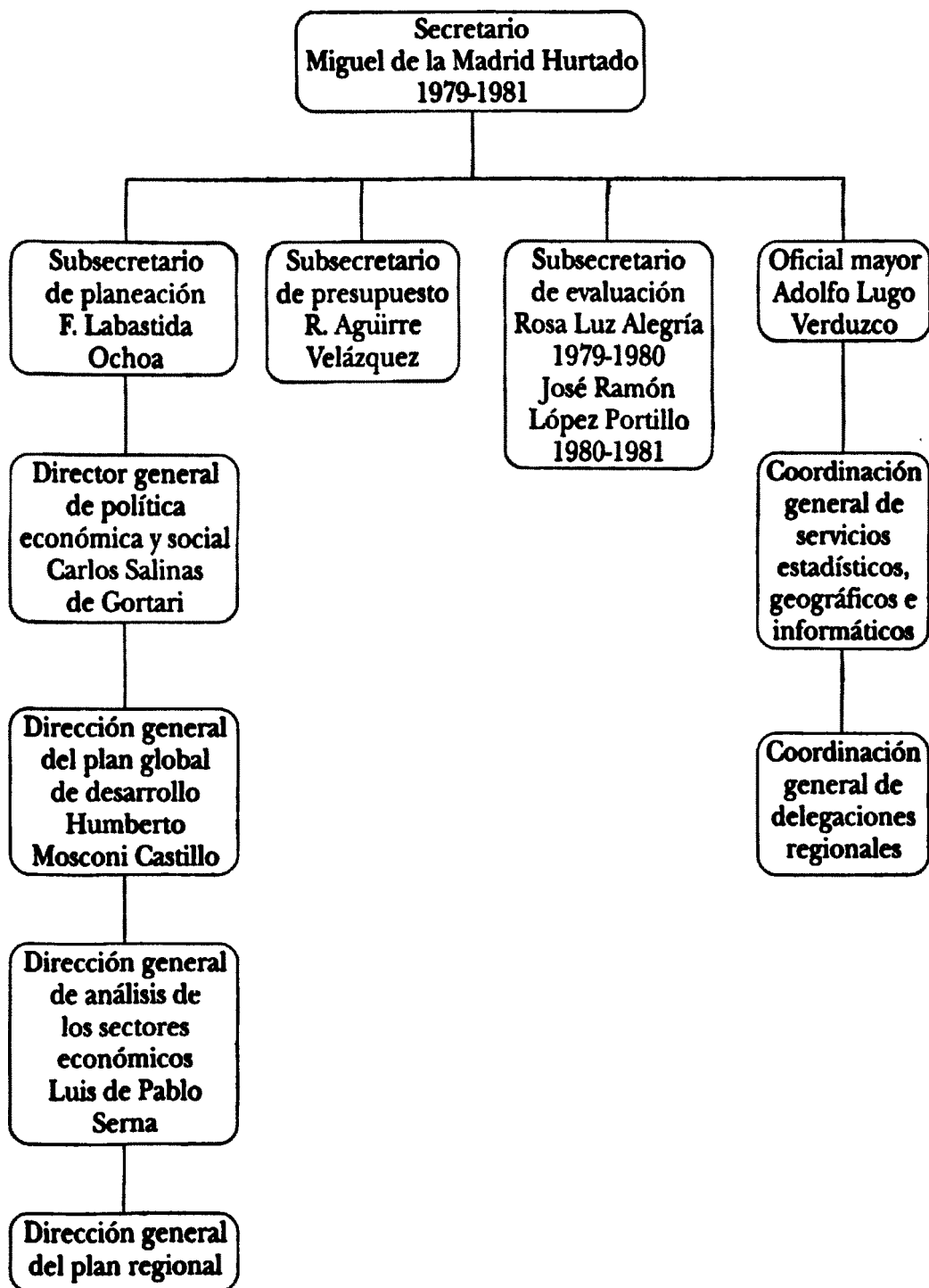
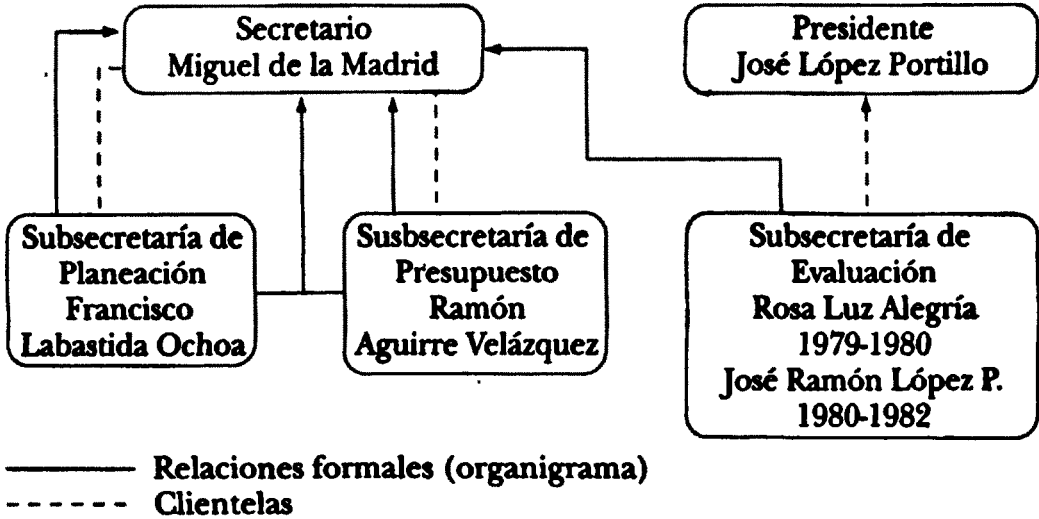
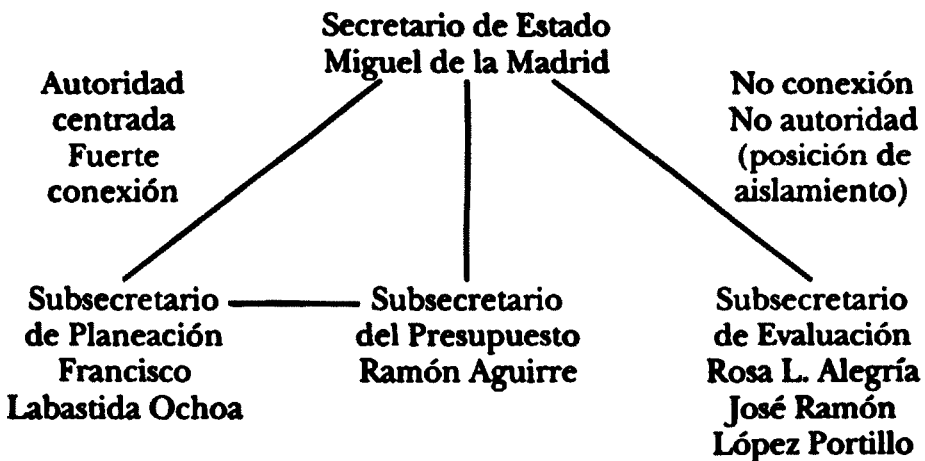


Figura 6
SPP: 1979-1981. Vínculos clientelares



Gráfica 1
Relaciones de conexión entre las dependencias
SPP: 1979-1981



En el plano político esa combinación es hábil, pues da a José López Portillo la impresión de que mantiene un pie en el ámbito de lo que, hasta cierto punto, es su "criatura". Sin embargo, la plataforma administrativa de Evaluación queda totalmente marginada y destinada a desaparecer muy pronto. Con excepción del papel puntual que desempeña Rosa Luz Alegría en la presentación del Plan Global de Desarrollo por parte del equipo De la Madrid-Salinas, en realidad ni los hombres ni la dependencia administrativa tendrán derecho alguno de intervenir en la marcha de los asuntos de Programación y Presupuesto.

Lo esencial se canaliza por las manos de los hombres de Miguel de la Madrid, quienes no obstante, no constituyen un verdadero grupo; antes bien, son una combinación más o menos ingeniosa y funcional de individuos y facciones que representan diferentes feudos en la tradición administrativa mexicana, cuya única convergencia reside en su común interés por formar parte de una plataforma y ponerse al servicio de un hombre con perfil de futuro vencedor.

Indudablemente la relación personal con el secretario (de trabajo o de amistad) sobresale más que cualquier otro criterio. La relación de trabajo suele ser de subordinación: casi todos han estado bajo las órdenes de Miguel de la Madrid en la Dirección General o en la Subsecretaría de Crédito.² Ramón Aguirre es la excepción; él es su par (ambos eran subsecretarios, uno de Egresos y otro de Ingresos), y por eso cuando De la Madrid es candidato a la presidencia, le deja la dirección de la SPP y no, como podría parecer lógico, a su subsecretario de Programación, Francisco Labastida Ochoa. Estos dos hombres no pertenecen a una categoría semejante

² Esa relación de trabajo incluye a más de 89% de los agentes que integran nuestra muestra (compuesta por diecinueve personas entre subsecretarios de Estado, directores generales, oficiales mayores, asesores y secretarios privados de la secretaría).

como individuos ni comparten las mismas tendencias en cuanto a sus concepciones administrativas. La separación generacional corresponde y fortalece al mismo tiempo los procesos divergentes de escolarización. El equipo de Francisco Labastida Ochoa está integrado por brillantes economistas nacidos alrededor de 1945, capacitados en Estados Unidos y con un barniz de planeación; el de Ramón Aguirre incluye a juristas con una vaga formación en administración pública. Así, dos corrientes distintas se codean en la racionalidad administrativa: los viejos administradores herederos de toda una tradición jurídica de la administración *versus* los jóvenes economistas planificadores, ardientes promotores de un concepto que preconiza una nueva racionalidad administrativa.

Por último, en tanto que los viejos administradores han escalado los peldaños de las instituciones financieras ortodoxas, paradójicamente los recién llegados han transitado por una secretaría o una instancia de planeación (dirección general o subdirección), y por consiguiente no tienen ningún pasado de financieros ortodoxos. Aquéllos se capacitaron en una buena escuela —es decir, en la misma de Miguel de la Madrid (derecho más administración pública)—, pero éstos presentan un perfil distinto. Habida cuenta de su relación con el secretario, la selección y la composición de ambos clanes muestra una delimitación muy bien trazada que regulará la sucesión secretarial. Si bien el igual de Miguel de la Madrid —dirigente de los viejos administradores— asume el interinato de la SPP, no será su heredero. En dondequiera que se esté, las reglas canónicas de la herencia son formales y siguen una inclinación ascendente: un legado se transmite a un hijo, no a un hermano (o a un igual).

En la estructura de la SPP la planeación representa un instrumento estratégico, en tanto que el presupuesto sólo tiene un papel técnico. Es importante que los viejos conservadores, surgidos del círculo de los economistas ortodoxos, tengan el control del presupuesto. Es igualmente esencial brindar a los

jóvenes renovadores la ocasión de mostrar su *savoir-faire* elaborando el nuevo referencial —el PGD— y contando con instrumentos técnicos y plataformas administrativas que les permitan situarse en la intersección de las múltiples redes decisionales de los campos administrativo y político. Este análisis destaca la existencia de una sabia división de tareas. Pero, ¿es eso suficiente para generar algo más que una cooperación sin duda reafirmada por la comunidad de objetivos y la hostilidad del entorno? Por sí sola ésta es incapaz de inspirar una mística, un *ethos* y un ideal que se hallen en el origen de la cristalización de un grupo modelado como verdadero átomo. Sólo tal unión puede ofrecer las mejores oportunidades de vencer los numerosos riesgos y definir el terreno a fin de facilitar un cambio de rumbo y asegurar la supervivencia del proyecto, aun cuando fracturas irremediables escindan luego el núcleo del átomo.

Algunos individuos ocupan puestos políticos de primera importancia. Todos son, desde hace tiempo, amigos de Miguel de la Madrid: Manuel Bartlett, Emilio Gamboa Patrón, Adolfo Lugo Verduzco y Miguel González Avelar. Lo único que reúne a hombres tan diferentes es su alejamiento total del mundo de la hacienda y de la economía. Volvemos a encontrar aquí la misma separación generacional, educativa y profesional: Emilio Gamboa Patrón es un ejemplo.³

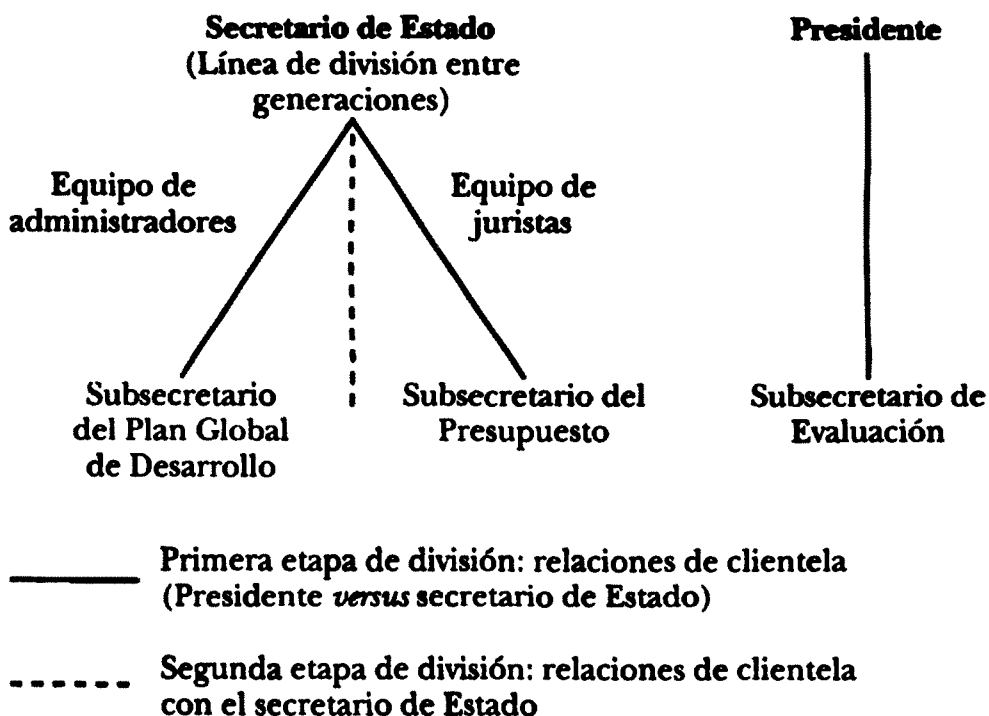
Recapitulemos: entre 1979 y 1982 el equipo de la SPP es de lo más heterogéneo. La principal dinámica de aquella composición es el dualismo. En lo alto de la escala, una primera diferencia se funda en la relación de fidelidad (ésta al presidente, aquélla al secretario). Pese a sus pretensiones modernizadoras, la SPP sigue siendo un organismo como to-

³ Secretario particular de Miguel de la Madrid a partir de 1979, nació en 1950, hizo estudios de relaciones internacionales en una universidad privada (la Iberoamericana) y su trayectoria ha sido exclusivamente administrativa como consejero.

dos los demás, sujeto a las lógicas clientelistas. Una segunda diferencia separa al grupo: los administradores *versus* los políticos. Cada una de estas dos categorías se divide a su vez; por un lado están los “viejos”, garantía de una tradición jurídica que en el pasado demostró sus beneficios, y por el otro los “jóvenes” renovadores, imbuidos de nuevas ideas que pueden ayudar a limpiar el óxido de los antiguos mecanismos y a imprimir un nuevo impulso a la maquinaria administrativa.

Si bien este dualismo resulta de una simplificación extrema para desmontar ese aparato institucional, permite sin embargo entender los ejes y apreciar las tendencias que entonces estaban presentes en el seno de la SPP.

Gráfica 2
Recapitulación
SPP: 1979-1981



Sin embargo sería erróneo creer que la SPP no era sino una yuxtaposición de verdaderas islas burocráticas, cada una de las cuales obedecía a su lógica y sus intereses propios, y que ningún puente unía una orilla con la otra.

La planificación sirvió de pasarela semántica y política. Ya hemos descrito las modalidades y las razones por las cuales la Programación aparecía como referencial portador. Ahora bien, en la SPP la Dirección General de Políticas Económicas y Sociales (DGPEYS) funcionaba como instancia general de planeación.

Como parte irreductible de la Subsecretaría de Programación, la Dirección General de Políticas Económicas y Sociales es prototipo de aquella nueva generación compuesta por brillantes y jóvenes economistas planificadores. Su tarea principal consiste en formular el Plan Global de Desarrollo, es decir en dar coherencia general a la gestión pública del presidente. Esta misión la coloca en el centro de un espacio multidimensional. En la SPP esa dirección se constituye así en la instancia encargada de los contactos con los demás agentes administrativos, económicos y políticos.⁴ Del mismo modo, le confiere el liderazgo sobre otras dependencias que por su estructura habrían podido desempeñar un papel similar; por ejemplo, la Dirección General de Programación Regional, cuyo personal presenta un perfil semejante al de la DGPEYS, sólo transmite en los estados las concepciones y las políticas forjadas por la propia DGPEYS.

La elaboración del Plan Global de Desarrollo es un instrumento de peso. Este plan somete a prueba las capacidades

⁴ "A mí me encargó De la Madrid hacer la negociación con los grupos de especialistas de los diferentes secretarios de Estado. Esta negociación consistía en armonizar sus puntos de vista para que sus respectivos titulares pudieran decir que aceptaban la consistencia del Plan Global con sus propios planes y propuestas sectoriales." "Entrevista a Carlos Salinas", en J.G. Castañeda. *La herencia...*, *op. cit.*, p. 238.

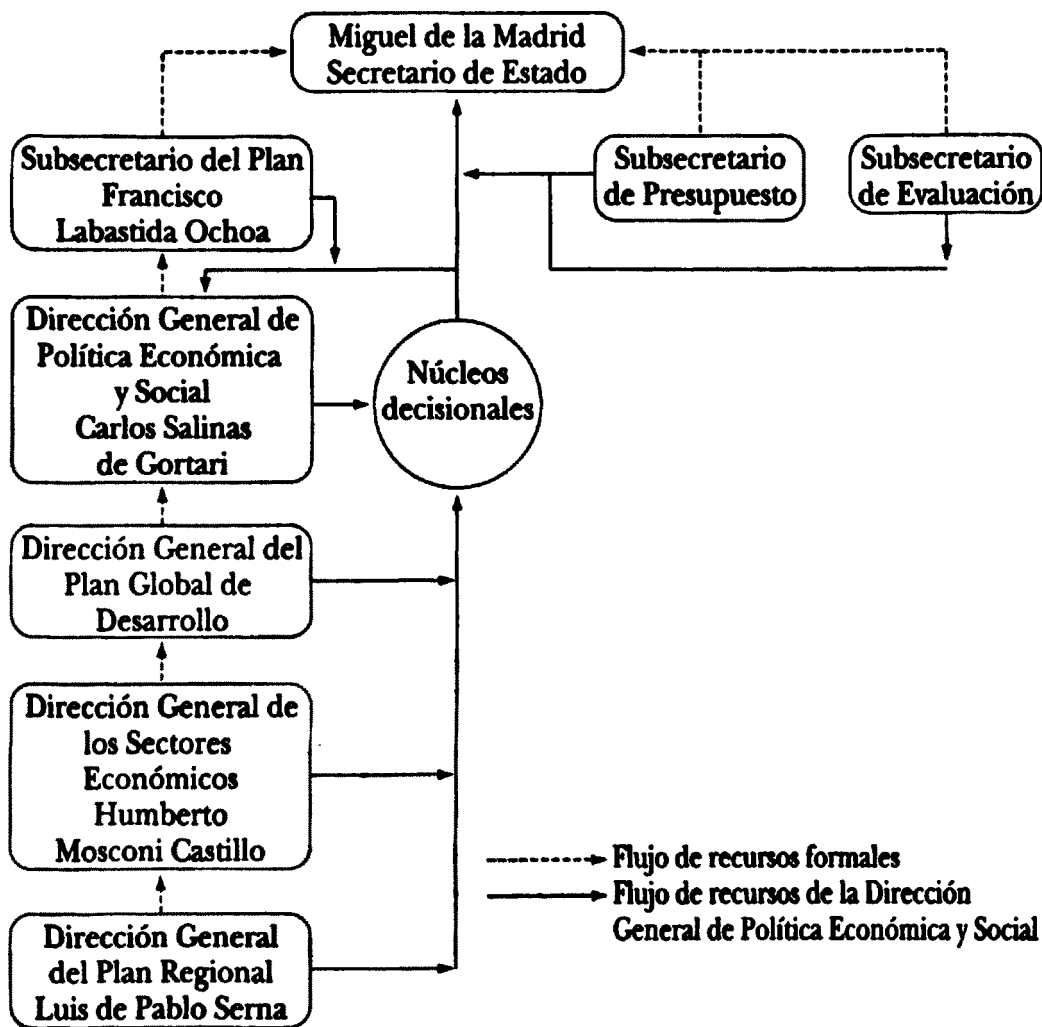
de interpretación de aquel pequeño equipo, al ser confrontado con las necesidades y reclamos diversos, con frecuencia opuestos, de todos los sectores de la sociedad. También cuestiona la habilidad del grupo para establecer los contactos adecuados y enfrentar la prueba decisiva: la aprobación del Plan Global por todos los grupos y sectores, empezando por el presidente. Si bien constituye un trayecto plagado de obstáculos, el plan otorga créditos que justifican suficientemente cualquier pretensión a ejercer el poder. En efecto, al pasar por aquel tamiz el grupo demuestra que posee las capacidades necesarias y suficientes del hombre político y, en particular, que cuenta con habilidad para operar de acuerdo con una lógica en que prevalece la multiplicidad de opciones.

Cohesión interna, líder, *savoir-faire* y posibilidades de extensión organizacional dotan al pequeño clan de una variedad de recursos que hacen de él un "centro", un pivote, una especie de cemento que une a los diferentes conglomerados. Por lo demás, la formación y la vocación de planeadores que manifiestan poseer estos individuos los vuelve más que simples expertos en economía. Representan el perfil del nuevo político, del político moderno, aquel que sabe manejar las riendas de la administración moderna en México.

De 1979 a 1982 la SPP no es cuna de ningún núcleo duro de actores. Antes que nada, es el lugar de reunión del equipo de Miguel de la Madrid. Este equipo, que es su más firme apoyo para la candidatura a la presidencia, no comparte sino una concepción general sobre las modalidades para en el desarrollo del país. Esto explica por qué, desde 1979, encontramos a tantos monetaristas en la SPP. Sin embargo, en el plano sociológico aquellos hombres están unidos por vínculos muy débiles: provienen de generaciones diferentes, tienen una formación universitaria distinta y han seguido cauces administrativos diversos (con exclusión de su paso por Hacienda).

Sin embargo, dos particularidades caracterizan a esa SPP. La secretaría ha conservado por razones estratégicas a un pe-

Figura 7
SPP: 1979-1981. Flujo de recursos



queño núcleo de individuos allegados a López Portillo, pero enemigos ideológicos del grupo de Miguel de la Madrid, puesto que son estructuralistas. En contraste, la SPP integra a otro núcleo de jóvenes y brillantes economistas que han acaparado los centros neurálgicos de la secretaría, en donde se forja y se negocia el nuevo referencial. En otras palabras, entre 1979 y 1982 la SPP es sobre todo una administración que da cabida a un grupo que se reúne en torno a un presidente fuerte.

Con excepción del papel unificador de la Dirección General de Políticas Económicas y Sociales, las discrepancias que modelan al resto de la SPP hacen de ella un espacio donde cohabitan diferentes grupos de diversos feudos ideológicos. Esos grupos obstaculizan una eventual pretensión de mostrarse como el verdadero centro de formación que habrá de ser a partir de 1982, bajo la dirección de quien asumía ya en la DGPEYS el papel de dirigente: Carlos Salinas de Gortari.

**LA SPP BAJO LA DIRECCIÓN DE CARLOS SALINAS DE GORTARI:
UN VIVERO PARA UNA NUEVA GENERACIÓN**

Si es común considerar el año de 1982 como fecha pivote para el sistema político mexicano, entre otras razones porque llega al poder un equipo que pone en tela de juicio algunos de los principios clave sobre los que se asentaba el sistema, lo es menos asimilar ese año con la formación de una nueva generación de políticos en un Ateneo particular: la SPP. En efecto, en contraste con su pasado inmediato, a partir de esa fecha la secretaría adopta un papel al mismo tiempo pedagógico y político, fundamento de su unidad y de su fuerza: forma un equipo de hombres que comparten una visión común y que paralelamente sirven de plataforma para la conquista del poder. Estas dos tareas están al servicio de una misión superior: transformar un sistema que da muestras de segura asfixia desde algunos años atrás.

Carlos Salinas, en una entrevista que concedió a Jorge G. Castañeda, explica muy claramente el alcance de sus tareas como jefe de la SPP en esta época:

Al darme el presidente Miguel de la Madrid la oportunidad de ser secretario de Programación y Presupuesto, me abrió un formidable campo de trabajo político. Primero, porque me obligaba a negociar intensamente con mis compañeros de gabinete

te: un secretario de Programación y Presupuesto, en el marco de un plan ejecutándose en medio de la crisis, por la caída de los precios del petróleo y del endeudamiento excesivo, repartía escasez de presupuesto, ya que las necesidades eran muy grandes y los recursos muy escasos. Era una constante negociación pero, además, como cada año había que explicar, de cara a las fuerzas políticas del país en el Congreso, por qué se había propuesto ese plan y por qué un presupuesto tan reducido, todo eso exigía un trabajo político a lo largo del año, en particular antes de la comparecencia anual ante el pleno de la Cámara de Diputados a la que el secretario de Programación y Presupuesto estaba obligado a presentarse por ley. En primer lugar, el trabajo político lo hacía con la mayoría legislativa del PRI y después con los partidos representados en el Congreso. Adicionalmente, como el presupuesto tiene un reflejo territorial, había que dialogar con los gobernadores y enfrentar sus válidas peticiones al presidente de la República. El secretario de Programación y Presupuesto era el que tenía que decir que no para que el presidente pudiera decir que sí cuando realmente podía.⁵

Sin embargo sería erróneo pensar que el grupo salinista permaneció confinado dentro de los límites estrictos de aquella escuela de formación. Por diversas razones, varios individuos no integran la SPP, lo cual no les impide compartir el proyecto que allí habrá de prepararse. No obstante, ellos constituyen más la excepción que la regla. En ese sentido podemos hablar de la secretaría como de un verdadero vivero.

Aunque ofrezca la imagen de un bloque duro bajo la égida de Salinas, la SPP funciona en dos tiempos en torno a una línea divisoria constituida por el Mini-PIRE (julio-agosto de 1985).

De 1982 a 1985 esta secretaría representa un verdadero feudo, una plaza fuerte bien protegida que muestra los ras-

⁵ *Ibid.*, p. 242.

gos de una escuela de aprendizaje. A partir de 1985, la drástica reducción de su volumen y de su personal le asigna *ipso facto* una función diferente. Obligada a expulsar a los suyos, empieza por difundir por dondequiera aquellas nuevas ideas, por formar adeptos y por conquistar otras plazas fuertes. Aquí esclareceremos las diferentes lógicas de constitución del equipo que orientaron aquellos dos grandes momentos.

Si la SPP era un verdadero centro de aprendizaje, ¿qué enseñanzas se transmitieron, quiénes fueron los principales maestros, y contra qué se erige su nueva pedagogía?

1982-1985: una escuela de formación

Dos rasgos caracterizan fundamentalmente a la SPP de aquel primer periodo: su fuerza y su unidad.

Encargada de definir ante el exterior los grandes paradigmas que marcarán las políticas públicas del sexenio, la SPP funciona en su “fuero interno” como verdadera escuela para los futuros cuadros de la nación. La secretaría es entonces un “centro” en toda la extensión de la palabra: como instituto que conforma hombres y al mismo tiempo consolida un espíritu de equipo es también el lugar de creación colectiva en donde se afirma un nuevo proyecto de gobierno con la elaboración de políticas públicas incluyentes y multidimensionales.

Se trata de un proceso de aprendizaje colectivo: se revela una nueva praxis social y se adquieren nuevas capacidades cognoscitivas, relacionales y organizacionales. Esta posición central es a la vez causa y consecuencia del papel decisivo y decisorio que la SPP conserva en la formación de un grupo con voluntad, lo que no resulta en absoluto evidente por sí mismo.⁶ En efecto, su posición de pasarela semántica y polí-

⁶ El sector financiero y el ejército formaron, desde hace varios años el equivalente de un “servicio civil”; también lo hicieron los médicos y los

tica ante el resto de la administración le permite desarrollar una capacidad de interacción o de cooperación suficiente para emprender una acción común. Si su situación estratégica en el contexto administrativo es condición necesaria, no por ello basta para asegurar la existencia de un grupo en la plena acepción de la palabra. Varios factores de identificación cimientan esa unión entre los miembros del núcleo restringido de la SPP y entre los del grupo ampliado.

Una situación estratégica en el tablero administrativo

En contraste con la austeridad dominante, la SPP de aquel primer periodo es opulenta. Ha salido a flote, exhibe cinco subsecretarías (en vez de tres), y puede entrar sin complejos en competencia con Educación Pública, tradicionalmente la secretaría más "obesa" de la administración pública mexicana.

Lejos de permanecer como instancia que acumula células administrativas (subsecretarías), a partir de 1982 Programación y Presupuesto adquiere la organización que le había hecho falta desde su nacimiento.

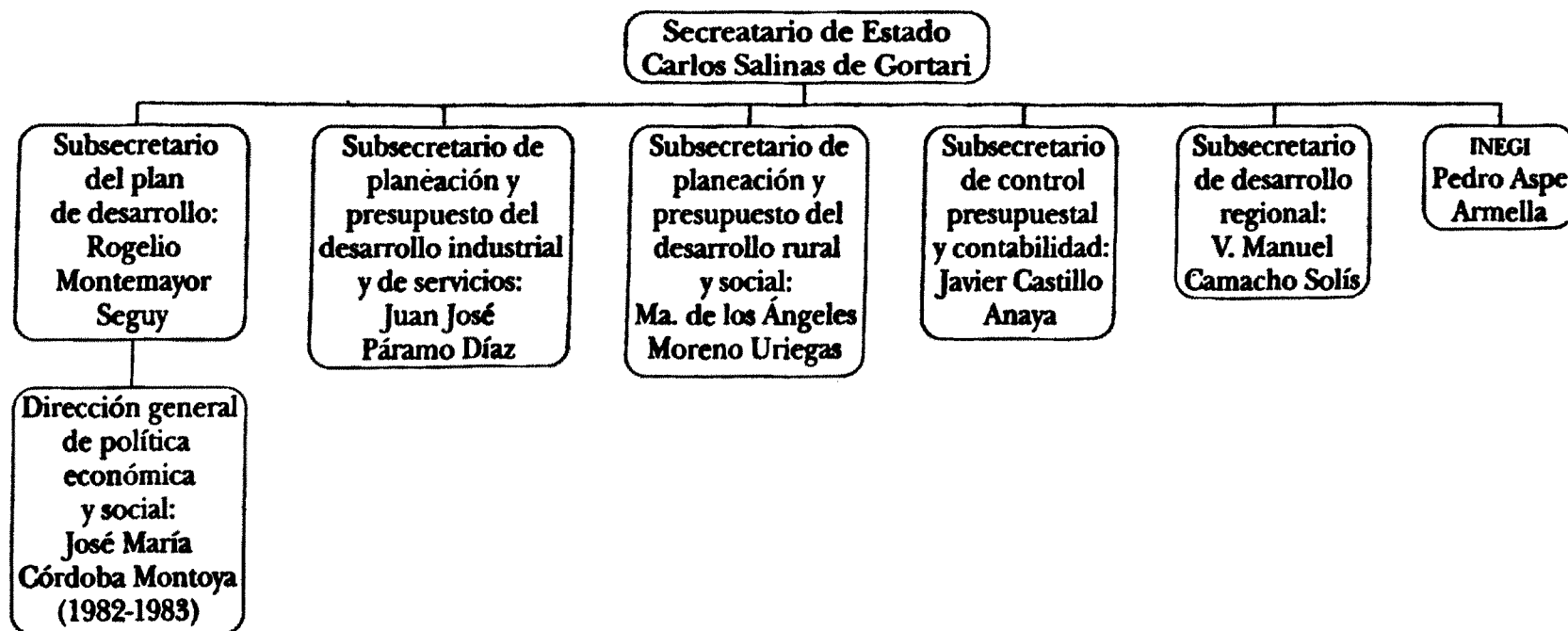
El organigrama oficial donde aparecen las cinco subsecretarías y el INEGI en un plano de igualdad ofrece una visión un tanto estática.

El funcionamiento real de este centro es diferente.

En él surgen tres nervios vitales, verdaderas piezas clave que aseguran la puesta en práctica y el funcionamiento de las diferentes políticas públicas del proyecto innovador: la Sub-

ingenieros. Sin embargo se limitaron a la formación y a la reproducción de su personal propio sin demostrar nunca la voluntad (como en el caso del ejército) ni la capacidad (como en el caso de Hacienda y, en menor medida, de los ingenieros y los médicos) para preparar altos funcionarios para la totalidad de la administración pública.

Organigrama 2 SPP, 1982-1985



secretaría de Programación del Desarrollo dirigida por Rogelio Montemayor Seguy, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática con Pedro Aspe a la cabeza, y la Subsecretaría de Desarrollo Regional, al mando de Manuel Camacho Solís. Aquel papel tripartito permite entrever una sensata distribución de funciones. Subraya la posición medular de la Subsecretaría de Programación del Desarrollo, que es cerebro y motor de la SPP, pues define, subordina y estructura el conjunto de políticas –sectoriales pero también territoriales– y redistribuye los recursos a las diferentes redes. Tiene bajo sus órdenes a los dos grandes centros de aplicación sectorial de las políticas de desarrollo: la Subsecretaría de Desarrollo Industrial y Servicios, y la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Social. Estos dos órganos siguen operando de acuerdo con un modelo de acción relativamente clásico, aunque el cambio social y sobre todo económico que empieza a despuntar conduce a desplazar los límites sectoriales, reconsiderar la normatividad que rige las interferencias entre sectores y, por ende, la definición de cualquier norma. Por lo demás, la Subsecretaría de Programación del Desarrollo –verdadero “cerebro de las políticas públicas”– dirige de manera distinta las operaciones del INEGI y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

El INEGI es un centro de otra especie, pues constituye la memoria de la administración pública. Opera de acuerdo con un doble mecanismo: filtra y jerarquiza la información que le suministran las demás subsecretarías de la SPP y eventualmente las subsecretarías de Programación de las otras secretarías (o incluso los diferentes Coplades). El instituto transmite los resultados a la Subsecretaría de Programación del Desarrollo para luego difundirlos a las demás instancias de la SPP.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional es una neurona transmisora dirigida a las regiones. Administra la territorialidad adaptando a cada estado las decisiones tomadas en la

Subsecretaría de Programación del Desarrollo. Como cabeza de los Coplades, es el prototipo del desarrollo de la administración de misiones; como tal, es también un *melting pot*: lugar de lo intersecretarial; es asimismo el lugar de la intersectorialidad y la territorialidad. Este carácter multiposicional le otorga una importancia privilegiada en el proceso decisional.

Figura 8a
SPP, 1982-1985
Funcionamiento con base en el organigrama

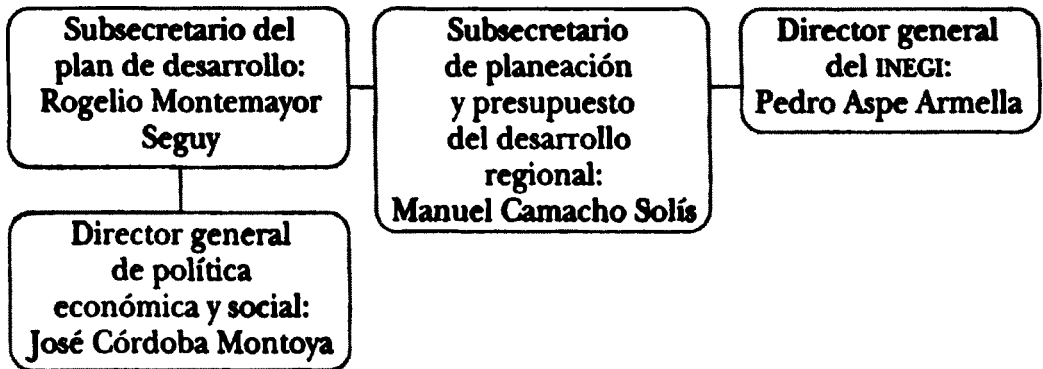


Figura 8b
SPP, 1982-1985
Funcionamiento con base en los flujos de recursos

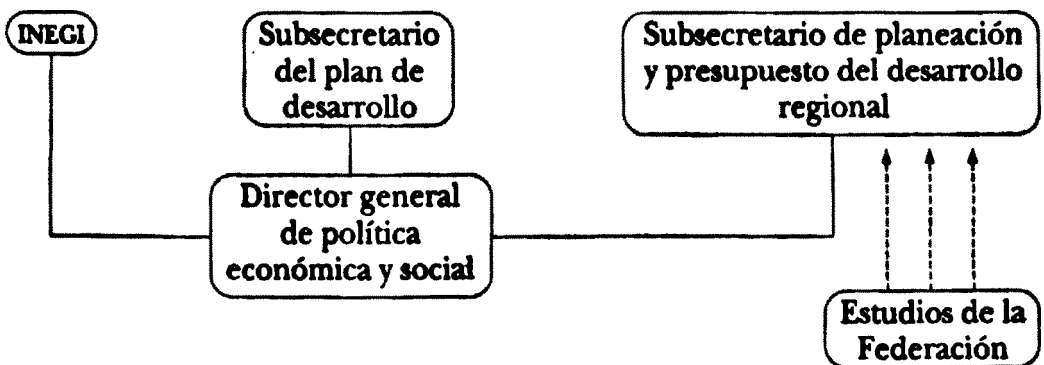
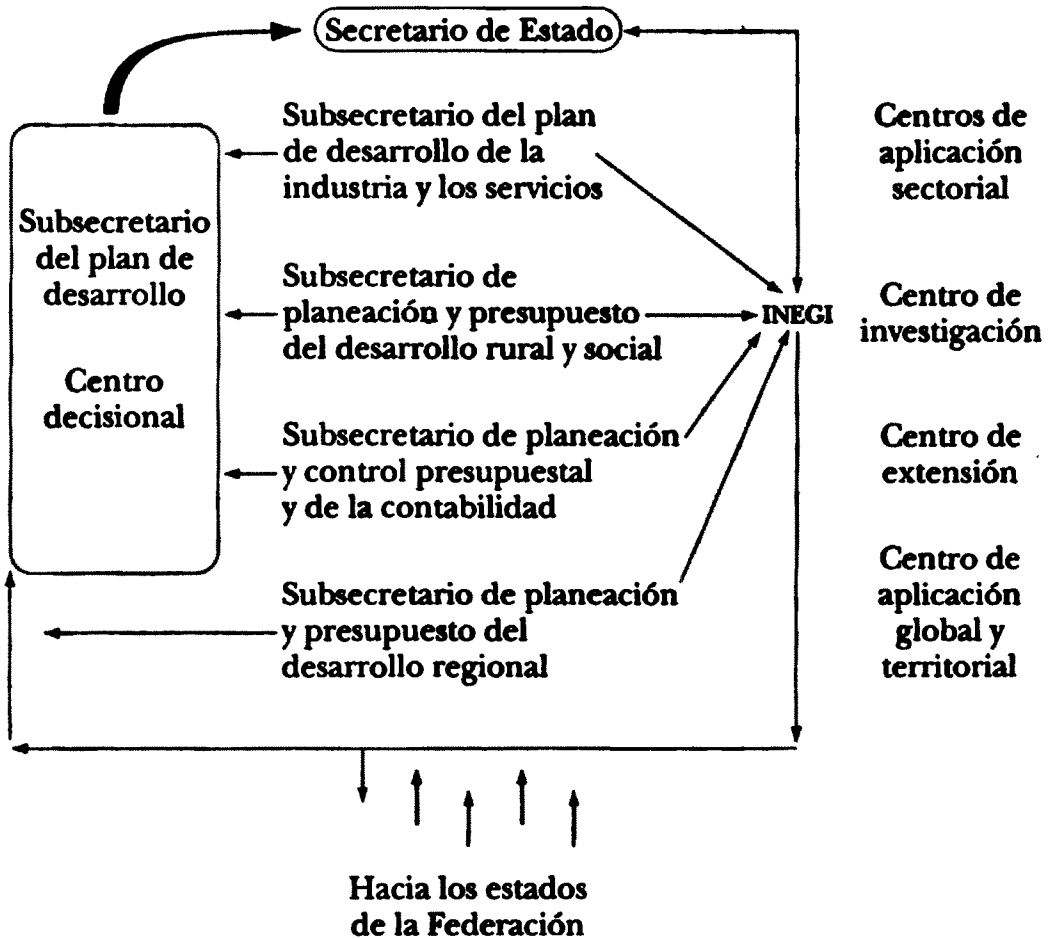


Figura 8c
SPP, 1982-1985
Funcionamiento de la primera SPP



Esta rápida radiografía indica claramente la organización de las diferentes esferas de la SPP; estaban en relación constante y se complementaban parcialmente. A pesar de todo, el secretario seguía siendo el gran responsable de las decisiones y el subsecretario de Planeación, su brazo derecho. La SPP de aquel entonces se caracterizaba por realizar un trabajo de equipo en que los miembros intercambiaban y hacían circular las informaciones al tiempo que participaban en el proceso decisonal.

El grupo restringido de la SPP

La pertenencia a un mismo rango de edad es un fenómeno sorprendente por dos razones: incumbe a casi todos los miembros de la secretaría y se inscribe a contracorriente de las reglas implícitas y explícitas de las políticas de reclutamiento del alto personal administrativo que habían funcionado hasta entonces.⁷

Si estos datos se comparan con los que caracterizan a todo el gabinete de Miguel de la Madrid, la ruptura generacional que protagoniza la SPP cobra su cabal dimensión: durante el sexenio la edad promedio de todo el personal administrativo es de cuarenta y seis años.⁸ E incluso el gobierno de Luis Echeverría, conocido como prototipo de la “efebocracia”, ofrece pobres resultados ante los de la SPP: en aquel entonces sólo 22.1% del personal tenía menos de cuarenta años.

Aquella homogeneidad generacional destruye los criterios tradicionales de la jerarquía administrativa: la diferencia de edad ya no es un parámetro indiscutible e indiscutido para estructurar funciones y papeles. Con suma frecuencia el director general tiene mayor edad que su jefe. Por lo demás, el titular de la SPP, Carlos Salinas de Gortari, marca el tono por ser más joven que sus subalternos más cercanos (los cinco subsecretarios de Estado). Se ha abolido un viejo tabú: el mérito ya no pertenece a la antigüedad.⁹ Por lo demás, el

⁷ En 1982 tenía entre treinta y cinco y treinta y siete años 80% de los subsecretarios de Estado (nacieron entre 1945 y 1947). Esta identidad generacional también se encuentra en los directores generales.

⁸ Por cuanto al gabinete restringido: 18.7% tiene menos de 38 años el 1º de diciembre de 1982, y 21% entre 38 y 44 años (21.7% y 19.06% cuando se considera el gabinete ampliado); en cambio, 33.3% tiene entre 44 y 50 años y 26.6% más de 50 (30.3% y 28.7%, respectivamente para el gabinete ampliado).

⁹ Este señalamiento se impondrá como norma que no sólo regirá a la administración pública, sino que también afectará al mundo sindical.

abanico generacional indica la presencia de un grupo de edad que “estuvo en el sesenta y ocho” o cuando menos fue testigo de los acontecimientos de aquella época. La represión armada en la Plaza de las Tres Culturas marcó de manera definitiva a aquella generación, que experimenta una repulsa casi visceral por el uso de la fuerza y la violencia.

La ruptura generacional es requisito indispensable para maximizar las oportunidades de éxito de un proceso de cambio. En efecto, la juventud de los nuevos reclutas es la condición *sine qua non* para que sean capaces de aprender códigos nuevos y, de manera paralela, la garantía mínima de creatividad y dinamismo colectivos. Otra de las partes del molde unificador es la formación educativa. Si bien en el resto del gabinete los economistas y juristas comparten equitativamente los altos puestos (30.3 y 33.60%, respectivamente), en cambio los economistas literalmente han invadido la SPP, en donde los ingenieros representan el segundo grupo profesional con casi una cuarta parte del alto personal censado: 4 de 13.¹⁰

Si los dirigentes de la SPP provienen de la Universidad Nacional Autónoma de México, la mayor parte de los cuadros subalternos se ha formado en escuelas privadas.¹¹

La edad (la generación) y los estudios de economía constituyen el *background* común del equipo. Éstos son dos verdaderos pilares en la formación de una visión de conjunto: ambos aseguran un sustrato común, la sustanciosa médula de las formas de razonamiento y los modos de aprehender la reali-

¹⁰ Es también consecuencia del grupo de edad (para el que los estudios de economía son un requisito). Entre los directores generales que hemos podido censar contamos con cuatro ingenieros, ocho economistas y una historiadora. Cuatro de cinco subsecretarios de Estado son economistas (el quinto es abogado), como lo son el oficial mayor y el director del INEGI.

¹¹ Esta distinción es particularmente importante por lo que toca a los estudios de economía, pues en ese campo es más virulento el antagonismo de los paradigmas vigentes.

dad. El tercer indicador de peso es la posesión de un diploma superior a la licenciatura, un posgrado cursado en el extranjero. Ese sello de identidad caracteriza a todos los dirigentes (con excepción de Páramo Díaz). Como otro elemento de ruptura con el pasado, las universidades estadounidenses tienen amplio margen de preferencia sobre la enseñanza dispensada en Europa.¹²

Recapitulemos: el grupo de edad es el elemento central en el proceso de formación de ese clan (aunque de suyo no sea suficiente para asegurar su consolidación). En efecto, la edad influye poderosamente en las preferencias (educativas) y en el comportamiento (repulsa de la violencia); además, es el principal soporte para inculcar una nueva visión que pase por la recusación de tabúes muy arraigados en el resto del personal político o administrativo. El carácter envolvente de aquella identificación generacional carece de paralelo en los demás órganos de la administración pública mexicana o del PRI, y esa unicidad fortalece el sentimiento de cohesión entre los miembros del equipo.¹³

Aunque los factores de homogeneización sean esenciales, es igualmente importante la presencia de elementos de diferenciación, siempre que éstos favorezcan el carácter complementario entre los miembros y no su antagonismo. Un exceso de uniformidad resulta nefasto, pues es paralizante y nocivo en una entidad que pretende ser un pivote, una verdadera instancia de mediación de los grupos y las políticas públicas.

Por una parte, la identidad generacional no es absoluta. Algunos individuos (en ciertos casos de segmentos de la SPP) escapan a la regla; sin embargo, lejos de ser elementos de distorsión en un conjunto aseguran su coherencia, pues sirven

¹² La comunidad del mundo latino de la tradición jurídica se sustituye por la visión económica del mundo anglosajón.

¹³ Este ingrediente generacional no se aplica a todo el gabinete de Miguel de la Madrid, sino sólo a los miembros de la SPP.

de puente entre ellos y los demás miembros de la administración.

Juan José Páramo Díaz es un caso ejemplar. El subsecretario de Desarrollo Industrial y Servicios nace en 1935 y egresa de la Facultad de Derecho de la UNAM, tal como lo ordenaba la tradición. Un estudio un tanto más detenido de este personaje revela rasgos originales e interesantes desde una óptica estratégica. Los trabajos que ha efectuado en instituciones de desarrollo social (Pronal y Conasupo), de administración técnica (Ferronales), de planeación (IEPES) y de Hacienda (SHYCP) le han permitido establecer numerosos contactos con los miembros de las diversas facciones administrativas y políticas. Además, esos puestos lo han dotado de una experiencia profesional casi completa. En fin, por pertenecer a otro grupo de edad, Páramo Díaz puede constituirse en puente entre dos generaciones; no sólo trasmite los nuevos códigos a sus colegas, sino que puede ser traductor idóneo del *savoir-faire* y de la visión exterior a un equipo que correría el riesgo de encerrarse demasiado en su saber teórico. No carece de significación que detente ese puesto en un momento en que se prepara, entre bambalinas, la entrada de México en el GATT. De hecho, en esta posición clave relacionada con el desarrollo industrial y los servicios, los miembros son en general de mayor edad (ya sean funcionarios del ramo o industriales y empresarios) y poseen una visión de la seriedad (por su edad madura) y una concepción más tradicional del papel de la industria y del comercio.

La Oficialía Mayor también cuenta con elementos de mayor edad entre los directores generales: Ernesto Sentíes de Hoyos (director general de Programación, Organización y Presupuesto, nacido en 1927) y Rolando Torres Monroy (director general de Recursos Materiales y Servicios Generales, nacido en 1935).

Por lo demás, la diversidad de sus carreras burocráticas garantiza suficiente libertad para evitar una rigidez demasia-

do grande, conservando al mismo tiempo la ortodoxia necesaria. Podemos distinguir tres grandes tipos de trayectoria:

- Un paso prolongado por una institución económica o financiera representa evidentemente una vía abierta. En general se trata de individuos que han seguido los pasos del secretario (SHYCP hasta 1979 y luego la SPP). La Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad y la Secretaría de Programación del Desarrollo son las dos reservas de personal que han seguido al secretario. El hecho no es anodino, ya que en estas dos instancias la lealtad absoluta es exigencia fundamental, aunque no sea requisito único. El equipo del INEGI, dirigido por Pedro Aspe Armella, está integrado por “infieles”; economistas muy jóvenes y bastante brillantes,¹⁴ se singularizan por haber debutado mal en política, dado que cometieron el error burdo y fatal de equivocarse de candidato y sostener en 1981 la precandidatura de David Ibarra (su jefe en Hacienda) en detrimento de Miguel de la Madrid. Sólo su inmenso talento justifica su inclusión en el grupo de la SPP. Por tanto, la excelencia profesional e intelectual es tan apreciada como la lealtad inicial. Además, el INEGI, centro de investigación e información, no es un órgano directamente político; necesita gente “segura” en el plano intelectual y es un recinto que permite poner a prueba el grado de “confiabilidad” personal de los individuos.

- En la segunda categoría están incluidos quienes gozan de toda la confianza de Carlos Salinas de Gortari o de Miguel de la Madrid. Todos han tenido algún contacto anterior (a 1979) con el secretario de Hacienda –a menudo al lado de Miguel de la Madrid o de Carlos Salinas– luego de lo cual han ocupado algún puesto estratégico de información, de propaganda o simplemente de decisión fuera de la SPP. Todos fueron mediadores ejemplares; todos recibieron su recompensa desde 1982.

¹⁴ Pedro Aspe fue alumno de Modigliani.

• En fin, los “otros”, los ajenos al mundo de la economía y la hacienda, ocupan una posición aparte en aquel gran equipo. Aunque no todos integren la SPP desde 1979 (50% de los individuos que componen nuestra muestra ya estaban antes allí), poseen dos características en común: son gente de confianza (amigos o compañeros de generación del secretario) y, salvo el caso de Luis Donald Colosio Murrieta, ya han pasado su prueba en órganos de planeación. La confianza personal y la experiencia en este campo suplen su tránsito por Hacienda. Están concentrados en dos secretarías encargadas de cuestiones particulares: el terreno agrario (Subsecretaría de Desarrollo Rural y Social) y el de la regionalización (Subsecretaría de Desarrollo Regional). Ambos campos presentan una especie de incompatibilidad natural con la sensibilidad de los financieros.¹⁵

Por lo demás, los centros educativos que ofrecen terceros ciclos universitarios operan como separadores de clanes. De tal suerte, se distinguen claramente los clanes de Yale, de Harvard, del MIT, de Stanford, etc. Las asociaciones de antiguos alumnos que se reúnen con cierta periodicidad reactivan la pertenencia “clánica”. Aunque todas esas universidades inculquen la misma visión macroeconómica, se distinguen por matices teóricos y por la rivalidad de su personal académico. Los economistas más brillantes de esos centros universitarios son más que simples profesores; con suma frecuencia dirigen laboratorios en donde se inventan nuevos modelos de desarrollo. Con necesidad de terrenos de experimentación, sus alumnos más prometedores (intelectual, pero también políticamente), que provienen de los países en desarrollo, ofre-

¹⁵ Los dos directores generales de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Social (Jaime de la Mora y Carlos Mier y Terán Ordiales) son ingenieros, compañeros de generación de Raúl Salinas de Gortari, en tanto que en la Subsecretaría de Programación del Desarrollo, Manuel Camacho Solís goza de la entera confianza de Carlos Salinas.

cen la posibilidad de poner a prueba la validez de sus teorías. De regreso a México esos alumnos aplican las consignas de sus maestros a distancia; las divergencias de opinión de los profesores estimulan también la competencia entre sus alumnos. Esos subgrupos logran progresar hábilmente en la alta administración. Entre ellos, el grupo ITAM-Yale constituye un núcleo central.¹⁶

Entre los grandes centros universitarios, la Universidad de Yale goza de especial prestigio en México. De allí proviene Leopoldo Solís, uno de los primeros doctores en economía mexicanos. Tras ocupar varios cargos gubernamentales en las últimas décadas, Solís tenía interés en dotar a la administración pública de un equipo de brillantes economistas. Él fue uno de los principales promotores de los centros universitarios estadounidenses en detrimento de las universidades europeas; también orientó a varios discípulos hacia la Universidad de Yale.¹⁷

Por tanto, sea cual fuere el camino escogido, el paso por la SHYCP es si no obligatorio cuando menos vivamente aconsejado. Es una primera escuela de formación, pues allí es posible adquirir conocimientos y sobre todo un espíritu y una disciplina. De no transitar por Hacienda, el paso por una o varias instancias de planeación es igualmente válido, con dos condiciones. Primero, esta segunda trayectoria canaliza a los

¹⁶ En oposición a la UNAM, que ofrece una enseñanza coloreada de marxismo, surgen universidades privadas que presentan una orientación liberal y una metodología más empírica y estadística, a imagen de la dispensada en los centros estadounidenses (principalmente los que integran la muy exclusiva Ivy League). El Instituto Tecnológico Autónomo de México es uno de los centros de estudios que florecen en México en aquella época; es sin duda el más prestigioso.

¹⁷ Jaime Serra Puche, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo son sus discípulos; de los tres, el más próximo al maestro es Zedillo, quien ha trabajado con él en la Presidencia. Posteriormente, Solís aconseja a su discípulo que estudie en Yale.

actores a las instancias de la SPP encargadas de las cuestiones sociales (y ya no económicas). Por otro lado, estos actores deben gozar de la confianza del secretario: la planeación sigue siendo un terreno “contaminado”, por los “estructuralistas” por lo cual es preciso demostrar inmunidad a esa enfermedad contagiosa.¹⁸

El hecho de que la confianza y la lealtad no sean requisitos únicos y se valoren otros recursos —el talento y la afinidad intelectual con el secretario (en cuanto al proyecto político)— revela la existencia y la preeminencia de un proyecto sobre consideraciones más tradicionales en la clase política mexicana.

Una segura adecuación entre la trayectoria pasada, la formación académica y el puesto a partir de 1982 completa esta rápida descripción de aquellos hombres, muchos de los cuales serán luego pilares de la “nueva generación”. En fin, salvo raras excepciones, aquella élite de la SPP no es poseedora de ningún capital asociativo o partidista, aunque varios de sus miembros estén afiliados al PRI.¹⁹

Sin embargo, aunque tengan importancia, estos factores de identidad no bastan para estructurar un verdadero equipo. Trasmiten sólo un sentimiento de pertenencia común que permanece sometido a los azares de la política clientelista. Sin verdadera “columna vertebral” no se forja un grupo en toda la acepción de la palabra; es decir, un clan que posea una mística propia y un ideal casi de misionero. Sólo un guía puede garantizar esa cimentación. Ahora bien, esa reunión de individuos en el ámbito de la SPP precisamente tuvo la suerte de contar con un jefe.

¹⁸ El paso por Hacienda es prueba de ortodoxia.

¹⁹ El paso por el IEPES (o por alguna estructura local o nacional del PRI durante la campaña de Miguel de la Madrid) suplirá, en muchos casos, esa carencia. En el mejor de los casos, la militancia consistirá en participar en trabajos de estudio, con la intención de influir en los centros de decisión.

Los líderes: un guía y dos grandes pensadores

La jerarquía y la armonización de las políticas públicas por parte de los miembros de la SPP —demostración principal y testimonio de la existencia del grupo— fueron facilitadas en parte por la presencia de grandes líderes. Tres dirigentes se distinguen de manera sucesiva: Carlos Salinas de Gortari, secretario; Manuel Camacho Solís, subsecretario de Desarrollo Regional, y José María Córdoba Montoya, director general de Políticas Económicas y Sociales. La dirección queda asegurada por el secretario, en tanto que los otros dos personajes son sus consejeros más cercanos y más escuchados. Lo complementario de sus personalidades, de sus atributos y de sus recursos propios es el verdadero aglutinante que permite verlos funcionar como trío (por lo menos hasta la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, a fines de 1988). Salinas es el verdadero promotor del grupo; a iniciativa suya se reunieron todos esos hombres. De los tres, es el único que subió paulatinamente los peldaños de la alta administración. También es el único que muestra capacidades de “hacedor de carrera”. En cambio, sus dos principales consejeros son antes que nada brillantes intelectuales y universitarios, con personalidades muy contrastadas y a veces sin duda antagónicas. José Córdoba es el especialista en cuestiones económicas y financieras, en tanto que Camacho se ocupa de los problemas políticos y sociales. Salinas recoge las propuestas y las sintetiza a modo de tomar las decisiones para reorientar e impulsar nuevos ejes de búsqueda y acción.

Sin duda otros hombres tuvieron influencia en el equipo de la SPP. Sin embargo, de uno u otro modo, ellos sólo se identificaron con alguna de las grandes tendencias.

¿Quiénes fueron esos tres hombres?, ¿en qué consisten sus rasgos complementarios, sus semejanzas e incluso sus diferencias?, ¿cuáles son las estrategias que alienta su carácter complementario?

Carlos Salinas de Gortari es el guía. Demasiado pronto y con demasiada frecuencia tachado de tecnócrata, tiene el alma y la formación de líder y de político. Aunque en México sea difícil confiar en la exactitud de las biografías de los hombres públicos, en el caso de Carlos Salinas hay constantes que se repiten a la manera de un refrán que emanara tanto de sus más feroces detractores como de sus allegados.²⁰

Su currículum y los diferentes comentarios que han suscitado su persona y su gestión muestran que Carlos Salinas reunía las ventajas necesarias para ser un conductor de hombres: su educación familiar, su preparación académica, su tipo de militancia partidista, su trayectoria en la alta administración, complementaron la suerte de ser un “bien nacido” (hijo de un secretario sumamente estimado: don Raúl Salinas Lozano).²¹

Aquel rigor canaliza y estimula a la vez sus dotes personales y una gran agilidad mental, una astucia inimaginable y una fuerte tenacidad.²² Además, su nacimiento lo coloca muy pronto en contacto con las grandes personalidades; durante su infancia y su juventud vive inmerso en un ambiente en el que se abordan las cuestiones de actualidad.²³ No deja nada

²⁰ Tradicionalmente, en México, se idolatra al presidente durante su mandato para luego ajusticiarlo una vez terminada su gestión. Por eso nos referiremos al retrato que le ha hecho un hombre ajeno al sistema: Tomás Borge, *Salinas, los dilemas de la modernidad*, México, Siglo XXI, 1993. Fundador y ex comandante del Frente Sandinista de Liberación Nacional, luego ministro del Interior, el fracaso electoral del Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN, obliga a Borge a considerar modelos alternativos y es por ello que el proyecto salinista le interesa.

²¹ Todo parece indicar que “Los Salinas organizaron una singular conspiración para educar a sus hijos, no sé si con la secreta esperanza de hacer de alguno de ellos presidente”, observa Tomás Borge. *Ibid.*, p. 25.

²² *Ibid.*, p. 63.

²³ Desde su más tierna infancia, Carlos Salinas se sentó a la mesa de su padre con encumbrados personajes de la vida pública mexicana: Lázaro Cárdenas, María Félix, Octavio Paz, Carlos Fuentes, Jaime Torres Bodet,

al azar. Tras decidir, en 1965, dedicarse a la política, se inscribe en 1966 en la Facultad de Economía, carrera prometedora, y frecuenta la de Derecho que sigue siendo “un navío cargado de pasajeros priistas destinados a la vida pública”.²⁴ Convencido de que la técnica debe servir a la política y aprovechando una beca de estudios de la Secretaría de Hacienda, en 1971 parte a Harvard a hacer una maestría en administración pública (acabada en 1973), que completará con una maestría y un doctorado en economía política y gestión gubernamental (títulos obtenidos respectivamente en 1976 y 1978).

Completan su formación estrictamente universitaria, su militancia partidista (ingresa al PRI en 1966)²⁵ y el principio de su trayectoria en la administración pública.

Miembro de las juventudes priistas, sigue fielmente las reglas implícitas que debe adoptar quien tenga ambiciones personales en la alta función pública: participar en los concursos de oratoria, escribir en un periódico estudiantil: *La Tribuna Nacional de la Juventud*, publicación dirigida en aquel entonces por Heladio Ramírez, y fundar con Manuel Camacho Solís una asociación civil llamada Política y Profesión Revolucionarias, a fin de colaborar con el PRI y con las instituciones de la Revolución.²⁶ Es el primer grupo político en que participa Salinas. Las ideas que sostiene en ese entonces lo emparentan más bien con el ala izquierda del PRI; pero aun-

Adolfo López Mateos, Alfonso Caso, Salvador Novo, Manuel Tello, Alberto Barajas, Carlos Graeff, Carlos Monsiváis. Tomás Borge, *ibid.*, p. 101.

²⁴ Tomás Borge, *idem*.

²⁵ Gonzalo Martínez Corbalá, presidente del PRI en el DF y diputado, abierto partidario de Lázaro Cárdenas, lo integra como miembro de su equipo; él es su primer maestro. Carlos Salinas no permanece mucho tiempo bajo su dependencia, pues Martínez Corbalá nunca forma una camarilla.

²⁶ Se trata de una asociación que reúne a brillantes economistas, distantes tanto de la izquierda académica (que luego participará en el movimiento estudiantil de 1968) como de los Tóxicos, que pueden esconder sus afinidades en las oficinas de vidrios ahumados de los organismos financieros.

que se muestre crítico respecto a su partido, le guardará una lealtad absoluta sin dignarse mirar nunca hacia la oposición.²⁷ Hugo B. Margáin lo ayuda a integrarse al sector público, ya que desde que está por terminar su licenciatura en economía se le nombra consejero del subdirector de Finanzas Públicas de la Dirección General de Asuntos Financieros y Asuntos Internacionales de la SHYCP.

Los altos estudios en una carrera prometedora y en recintos universitarios que son viveros para el sector público, y su activismo militante propicio a una entrada rápida y un ascenso en el sector público son factores se conjugan para favorecer los contactos con múltiples redes profesionales, administrativas y políticas.

Muy pronto Carlos Salinas afirma que posee una visión personal de las necesidades del país en términos de desarrollo; rápidamente emite juicios que formarán una especie de núcleo duro "principal e ideológico", el cual permanecerá inmutable al paso del tiempo pese a los "azares de la existencia". En su tesis de licenciatura, Salinas enuncia ya que la protección industrial y comercial es una práctica caduca, y que la política de sustitución de importaciones está totalmente rebasada.²⁸ Por una parte reprocha a los diferentes gobiernos del PRI su falta de política económica; por la otra, opina que la necesaria democratización interna exige la desaparición de las prerrogativas concedidas a la burguesía, a manera de abrir el espacio político a la clase media (incluso a obreros y campesinos) para equilibrar así los mecanismos de presión política.²⁹ Sin em-

²⁷ Tomás Borge, *idem*.

²⁸ Quince años después, tras dos severas crisis económicas, él llega a las mismas conclusiones.

²⁹ Salinas presentó su tesis de licenciatura, "Agricultura, industrialización y empleo: el caso de México. Un enfoque interdisciplinario" en la UNAM; Jesús Silva Herzog (padre) presidía el jurado, del que fue sinodal David Ibarra.

bargo, es en su tesis de doctorado en donde han de buscarse sus ideas fuertes.³⁰ Salinas aborda de frente el tema que principalmente ha dividido a los economistas durante los años setenta y demuestra la falsedad de los axiomas que subyacen tras las creencias y las conclusiones de los “estructuralistas”. Carlos Salinas establece una relación entre los programas de desarrollo, el sistema político y las actitudes y acciones políticas de los beneficiarios de esos programas (en términos de apoyo político al sistema). Mediante un análisis empírico realizado en tres comunidades del estado de Tlaxcala que se benefician con dos de los grandes programas echeverristas –*Caminos de mano de obra y Plan Puebla*–,³¹ Salinas demuestra claramente que no hay correlación automática entre el hecho de beneficiarse con un programa de desarrollo y el apoyo político al régimen (cuya ganancia política no debe ser la finalidad en sí de esos programas sino un simple medio). Así se enuncian las principales ideas del futuro Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol. Pero, además, Carlos Salinas subraya la existencia de un dilema: “si el Estado desea aumentar la productividad y la eficiencia en el uso de recursos mediante la participación colectiva, como contrapartida perderá todo apoyo político. Con objeto de maximizar su sostén político, deberá renunciar a la intensificación y a la rentabilidad de los programas de organización y productividad”.

¿Cómo superar el dilema? Ésta es una de las principales interrogantes que Carlos Salinas de Gortari trata de responder como secretario, pero sobre todo como jefe de la nación.

Habida cuenta de sus ambiciones, la pertinencia del tra-

³⁰ Tesis presentada en la Universidad de Harvard, “Inversión pública, participación política y apoyo al sistema: estudio de tres comunidades rurales en el centro de México”.

³¹ El primero consistía en construir caminos para sacar del aislamiento a millares de comunidades, al tiempo que se daba trabajo a los campesinos. El segundo pretendía duplicar la producción de maíz, gracias a técnicas nuevas, en una región de muy baja productividad.

bajo doctoral de Carlos Salinas justifica la reflexión de Tomás Borge: "Pedro Aspe tenía razón. No hay magia; nadie se saca del sombrero, de la noche a la mañana, un proyecto tan trascendente; es obra de toda una vida".³²

Aquellos dos trabajos todavía se vinculan a un proyecto global, las ideas fuertes ya están presentes.

Manuel Camacho Solís es amigo de Carlos Salinas de Gortari desde que estudiaron en la Facultad de Economía de la UNAM: la misma facultad, los mismos profesores y el mismo pequeño grupo que se reúne en una asociación. Los liga cierta complicidad forjada ante todo por compartir "una visión del mundo, la manera de orientar el microscopio social".³³ Camacho es entonces compañero del camino. Lo es como estudiante, y luego en la vida administrativa en que libran las mismas batallas en los años setenta contra los "estructuralistas". Ése será su lazo principal.

Si Salinas es un conductor de hombres, Camacho es antes que nada un intelectual. Aunque economista de formación, considera que la política es el arte principal: "hay que mirar la economía a través del filtro de la política".³⁴

Una de sus principales aportaciones al grupo de la SPP es la idea de concertación, que toma de Gramsci: en efecto,

³² Tomás Borge, *op. cit.*, p. 136.

³³ *Ibid.*, p. 101. Nacido en México, D.F. el 30 de marzo de 1946, estudió su licenciatura en economía en la UNAM (1966-1970) y cursó estudios de maestría en Asuntos Públicos en la Universidad de Princeton. Militante del PRI desde su juventud, nunca desempeñó puestos importantes en el CEN del partido con excepción de la campaña a la presidencia del Lic. De la Madrid cuando fue subdirector del IEPES (1981-1982). Asimismo durante más de diez años (1969-1982) fungió como asesor en diversas secretarías; es solamente a partir de 1982 cuando ocupa su primer puesto en la administración pública, siendo subsecretario de Desarrollo Regional en la SPP bajo la dirección de Carlos Salinas de Gortari.

³⁴ "Estatismo o privatización", *Nexos*, núm. 156, p. 73.

Gramsci agrega a la *dominazione* el elemento *direzione* propio de la sociedad civil, el *leadership* que se apoya en el consenso, la supremacía ideológica y cultural.³⁵ En el largo plazo, sólo la búsqueda de una solución consensual permite gobernar. Presentado a veces desde un ángulo axiológico, el *consentimiento*—según el término propio de Gramsci— es a menudo la mejor respuesta en términos de estrategia política. Este camino ofrece la legitimidad necesaria para asegurar la paz y el crecimiento económico, los dos vectores principales de la estabilidad del régimen. Una de las claves de la estabilidad es la participación de la sociedad en la definición y en la solución de los problemas: en los terrenos sociales, de la urbanización, del medio ambiente y de la expresión laboral, artística, etc. Como corolario, una de las metas declaradas de toda política de desarrollo debe ser la reducción de las desigualdades sociales, fuente potencial de conflictos y de tensiones. Lo cual significa que la relegitimación del régimen habrá de pasar antes que nada por transformaciones que tendrán efecto tanto en el plano social y político como en el económico.

José María Córbova Montoya es objeto de una imagen mediática especial durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994): aparece como un individuo aparte. Es ejemplar la rapidez de su ascenso en la confianza de Salinas. A diferencia de Manuel Camacho Solís (o de otros allegados influyentes: su hermano Raúl Salinas o sus amigos economistas René Villarreal, Emilio Lozoya Thalman, Hugo Andrés Araujo, etc.), Córdoba es un recién llegado, un desconocido.³⁶ Ahora bien, muy pronto se abre paso de manera extraordinaria, primero haciéndose uno de los grandes allegados del

³⁵ Manuel Camacho Solís, "Los dos nudos del sistema político mexicano: 1928-1977", *Foro Internacional*, núm. 17, 1977, p. 650.

³⁶ De 1974 a 1978 estudia un doctorado en economía en Stanford, en donde se relaciona con Guillermo Ortiz Martínez y Rogelio Gasca Neri. En

secretario, y luego del candidato a la presidencia y del jefe de la nación. Sin negar la importancia de las ventajas estratégicas, aquella afinidad contraria a los usos y costumbres de la política parece obedecer primordialmente a un entendimiento intelectual entre Carlos Salinas y José Córdoba.³⁷

Investigador invitado por El Colegio de México, Córdoba primeramente es consejero de Francisco Gil Díaz (director general de Ingresos de la SHYCP) para pasar luego, en 1980, a la Subsecretaría de Programación de la SPP, dirigida entonces por Francisco Labastida Ochoa. Córdoba es nombrado director de Planificación Regional;³⁸ en el mismo momento, Carlos Salinas es director de Políticas Económicas y Sociales y Manuel Camacho, su consejero.

Córdoba ofrece una panoplia interesante en términos de recursos. Además de que es extranjero,³⁹ tiene acceso a redes importantes en el plano internacional; parece disponer de contactos importantes establecidos primero en la Escuela Po-

1974 Córdoba colabora en la campaña de Mitterrand a las órdenes de Jacques Attali; en 1977 enseña en el Departamento de Economía de la Universidad de Pensilvania y, además es consejero del Ministerio de la Reforma Agraria argelina. Córdoba también es investigador huésped del Colegio de México, en donde se vincula con personajes que desempeñarán un papel importante en el grupo de la SPP: Jaime Serra Puche, Emilio Lozoya Thalman, Manuel Camacho Solís y Otto Granados Roldán.

³⁷ Jacques Attali escribe a ese respecto: "He almorzado con José Córdoba, mi antiguo alumno de la Escuela Politécnica, hoy ministro en México. Envidiable destino en que la inteligencia pura por sí sola ha permitido forzar las puertas del poder en un país imprevisible [...]. ¿Por qué habría de ser imposible en Francia una carrera como ésta?" Jacques Attali, *Verbatim I*, 1993, p. 475.

³⁸ Trabaja entonces a las órdenes de Luis Antonio de Pablo Serna, director general de Programación Regional (de 1979 a 1982).

³⁹ Sus ambiciones políticas forzosamente son limitadas. Por no ser presidenciable, jamás podrá competir directamente con su superior; se desempeñara como consejero ideal del Príncipe. Además, una carta complementaria es su visión "naturalmente" exterior del sistema.

litécnica de París, luego como consejero de la campaña de Mitterrand en 1974, y por último durante su estancia en Estados Unidos.⁴⁰ Pero, sobre todo, ha sido testigo de la experiencia francesa en la modernización de la administración pública (IV y V planes), que puede servir de referente al proyecto mexicano.

Tras abandonar al grupo de Pablo de Serna, en 1982 Córdoba sigue a Carlos Salinas al IEPES, decisión vital para su futuro político.

Ciertamente, él es el principal artesano de la concepción y la aplicación del nuevo paradigma económico. Prudente o sensato, es el hombre de la doble velocidad. Privilegia un calendario de dos tiempos: el corto plazo (1982-1985) debe facilitar los esfuerzos que se desplegarán en el mediano y en largo plazos (después de 1985). Córdoba invoca la necesidad de establecer prioridades birritmadas: una política macroeconómica dispuesta en torno de una política de austeridad que privilegie el ajuste fiscal y una política de reestructuración de todo el aparato productivo para elevar su eficacia.

A diferencia de Camacho, Córdoba da prioridad a ciertos factores. Según él, las cuestiones económicas y financieras son más urgentes que las políticas y sociales. Estas prioridades derivan de una óptica diferente sobre las capacidades de estabilidad del régimen. Como fuente única de verdadera redistribución de la riqueza, el crecimiento económico es, para Córdoba, un elemento clave en el proceso de legitimación del régimen. El decálogo económico que este hombre presenta en la revista *Nexos* (158, 1991) explica los principales axiomas y conceptos que guiaron sus acciones. El éxito de una reforma política económica se apoya en un dirigismo empleado en el momento oportuno; éste debe sacar provecho de las estructuras de mediación existentes (en particular del movimiento

⁴⁰ Sus contactos franceses y europeos son particularmente apreciados en México.

obrero) para llevar una política antiinflacionista. Córdoba Montoya rechaza una política centrada en la concertación de los actores durante las primeras etapas. El voluntarismo estatal "a la Porfirio Díaz" es garantía mínima del éxito de la empresa de transformación. Ese dirigismo exige a la vez un guía, pero también una gran homogeneidad en el equipo. Estos principios desembocan en un esquema educativo distinto del que preconiza Manuel Camacho. Manifiestan que la rectitud y la coherencia en las ideas y las conductas son premisas de todo aprendizaje. Creando un ambiente de certidumbre, inspiran confianza y esperanza al tiempo que tienen un efecto de entrenamiento.

Los retratos anteriores nos presentan a tres individuos, tres concepciones y tres modelos de acción. Sin embargo aquella tercia sólo se revelará a plenitud cuando el sexenio de Carlos Salinas de Gortari haya empezado. Hasta entonces permanecerá inserta en un mismo molde y sus integrantes serán los principales emisarios de una estrategia unitaria de transformaciones radicales. La voluntad de "atropellar a la gente y a las cosas" anula cualquier otra consideración. Se trata de poner en pie una verdadera transformación copernicana cambiando el algoritmo sobre el cual descansa el sistema mexicano.

Entre 1982 y 1988, los miembros del grupo de la SPP se inclinan por una de esas tendencias de acuerdo con sus afinidades personales, pero también con el puesto que entonces ocupan en la secretaría. Dos factores importantes permiten la combinación armónica de las dos grandes corrientes que entonces se perfilan, la inspirada por Camacho y la que preconiza José Córdoba: por un lado la capacidad del secretario para hacerlas coexistir, y por el otro los imperativos del momento. (enfrentar una crisis sin precedente, imponer un paradigma de austeridad y saber administrarlo cuando sea preciso sin obstaculizar la carrera por la presidencia). El comulgar con los mismos principios permite establecer los compromisos necesarios entre restricciones e imperativos he-

terogéneos. Sin embargo, al momento de implementar los proyectos reaparece la heterogeneidad.

De 1982 a 1985 la SPP es también una escuela: tiene maestros, un proyecto explícito y coherente, y discípulos seleccionados cuidadosamente a modo de garantizar su reutilización en términos de inversión educativa.

La élite dirigente constituye un medio estructurado. Su organización interna adopta y consolida la jerarquía de los aparatos públicos y facilita la entrada diferencial de ciertos grupos sociales a la fábrica de políticas públicas, todo lo cual es cierto en la esfera intersecretarial, pero también en la "infrasecretarial" (la organización interna de la SPP). Ello permite comprobar igualmente el grado de organicidad de aquel aparato administrativo y, en todo caso, juzgar su nivel de racionalidad administrativa.

De 1982 a 1985, la secretaría es sin duda un hogar en toda la extensión de la palabra. Irradia una imagen de prosperidad que no es sólo material (económica y financiera); también propaga la idea de un modelo de racionalidad y de orden (o desencanto, según los términos de Max Weber). Aunque maneje actividades sociales diferenciadas, al parecer, la SPP, se autoadministra a la perfección, lo cual justifica su pretensión a administrar la sociedad. Es un órgano motor para definir las formas aceptables del cambio, y lo es también para innovar en el plano social. Su habilidad para posicionarse y su interpenetración le conceden un lugar central que fortalece su poder en los ámbitos material, organizacional e ideológico. Como tal, contribuye a la función pública, pues asegura un mínimo de orden y de cohesión social.

Los *outsiders* de la SPP

Algunos actores no entran en el aparato formal de la secretaría, sin embargo desde estatutos distintos integran la "co-

unidad SPP". ¿Cuáles son los "identificadores" elementales que dan coherencia (homogeneidad) a esta "comunidad"? ¿qué recursos y qué ventajas estratégicas poseen sus miembros al haber sido mediadores eficaces, aptos para establecer redes intersecretariales u operar transacciones con los centros de poder económicos o asociativos?

Los *outsiders* pueden agruparse en diferentes categorías. Si bien todos son agentes indispensables, no tienen los mismos vínculos con el grupo restringido de la SPP. Los modos de identificación entre el núcleo ampliado y el grupo restringido de la SPP varían en su naturaleza y su intensidad. Algunos segmentos en los grandes organismos económicos y financieros, y ciertos espacios en las instituciones públicas ligadas al desarrollo, son las esferas donde el grupo de la SPP gana aliados cuando no ha podido colocar a sus miembros.

Estratégicamente era vital conservar un apoyo en el todopoderoso mundo de la economía y la hacienda. Parecería cierto que ese círculo se adquiriría de manera casi natural por haber sido el regazo original que vio nacer y formó a gran parte de los miembros del grupo SPP. Sin embargo, en ese mundo cerrado las afinidades y apoyos se estructuran de manera diferente.

Excepción hecha del núcleo duro representado por los hombres del secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, definitivamente hostiles al grupo SPP por razones tácticas más que de principios (luchas de poder), es posible distinguir dos círculos. El exterior lo integran los altos dirigentes del Banco de México. La profunda institucionalidad y el espíritu de disciplina de este sector medular lo inducen a mantener su lealtad y su apoyo al jefe de la nación. En circunstancias normales este círculo evita intervenir en querellas internas, sobre todo cuando éstas no afectan la estabilidad y la ortodoxia en la conducción económica y financiera del país. Ahora bien, ese sector constituye un relevo de inmensa importancia. Los sectores periféricos del Banco de México, es decir, todos los organismos

que tienen cierto influjo en el proceso de desarrollo (Ficorca, Fidec, Fovi-Foga, Fonei, etc.), están en manos de hombres “del medio” que actúan como poderosas correas de transmisión entre las autoridades del Banco de México, los organismos de desarrollo periféricos o los medios industriales y comerciales, y por último el grupo de la SPP. Uno de ellos ocupa un lugar particular, el director de Ficorca, Ernesto Zedillo Ponce de León. Su filiación (edad, formación educativa, trayectoria burocrática y nexos) lo conduce inmediatamente a identificarse con sus pares de la SPP: sus estudios en Yale lo han llevado a formar parte del equipo de Leopoldo Solís. Además, su paso por Presidencia a principios de 1970 (como investigador de la Dirección General de Programación Económica y Social) y su trabajo en las comisiones del IEPES en 1981-1982, han reafirmado esos rasgos de identidad. En cierto modo Zedillo “es” del grupo restringido de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Hoy una categoría de individuos que no comparte los principales factores de identidad del grupo SPP. En general son juristas de profesión, de mucho mayor edad. Sin embargo estos hombres muestran una doble ventaja: están dotados de una larga formación en Hacienda, en la Dirección General de Crédito, a las órdenes de Miguel de la Madrid, cuya precandidatura han sostenido con ejemplar espíritu de solidaridad. Luego, en 1981 y 1982 trabajaron con el equipo del IEPES, lo cual los ha puesto en contacto con el espíritu de la SPP y los ha “empapado” también del nuevo proyecto. Provistos de un gran *savoir-faire*, su larga trayectoria previa en el sector financiero los ha dotado de espíritu de solidaridad; es una red que ocupa espacios enteros en las instituciones financieras de desarrollo.⁴¹

⁴¹ Por ejemplo, Carlos Enrique Sales Gutiérrez es subsecretario de la Banca Nacionalizada en Hacienda, Gustavo Petriccioli dirige la Banca de Desarrollo en Nafinsa, Salvador Trueba Rodríguez se encarga de la Banca de Desarrollo Azucarero, en tanto que José Gama Torruco está a la cabeza del Banco de Desarrollo Rural.

La clave de su poder reside en su facultad discrecional de otorgar créditos a organismos de Estado, pero también a particulares, con objeto de financiar actividades productivas.

Forman el tercer foco de *outsiders* quienes dirigen las instancias de planeación de las demás secretarías y los allegados a Carlos Salinas, incluso Manuel Camacho. Éstos han acaparado ciertas instancias muy atinadas: son relevos intersectoriales para orientar el proyecto de desarrollo, pues están al centro de las redefiniciones normativas que los cambios (como la apertura comercial o la reestructuración industrial) imprimirán a diferentes sectores. Así ocurre con ciertas secretarías como las de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y sus órganos periféricos, Trabajo y Previsión Social, Salud, Reforma Agraria y, en menor medida, Educación Pública.⁴²

Los nervios vitales de esos organismos (los relevos intersectoriales más importantes) se confían a familiares o amigos íntimos de Carlos Salinas de Gortari: su hermano Raúl es gerente general de Diconsa (dependencia que comercializa los productos Conasupo); Emilio Lozoya Thalman ocupa la Subsecretaría del Trabajo (sección B, encargada de las relaciones con los trabajadores del Estado); su ex cuñado, amigo y compañero de generación, José Francisco Ruiz Massieu, es subsecretario de Salud, y René Villareal, compañero de estudios, lo es de Planificación Industrial y Comercial de la Secofi. Al colocar a sus hombres en esos organismos, estos agentes garantizan una mínima homogeneidad social.

Todos esos actores operan en la intersección de varias secretarías o ramos económicos y asociativos, lo cual los ubica en el centro del medio decisional.

⁴² Por ejemplo, la SEMIP es un verdadero coto de caza; está dirigida por el antiguo jefe de Carlos Salinas en la SPP (de 1979 a 1981), Francisco Labastida Ochoa, hombre que entre 1970 y 1976 había sido director general de Inversión Pública en la Secretaría de la Presidencia.

La SPP de 1982 a 1985

De 1982 a 1985 la SPP ha llegado a ser una enorme máquina. No sólo contribuye a jerarquizar y dar coherencia a las políticas públicas sino que, además, es un poderoso centro de capacitación. Esta secretaría se ha constituido en una empresa eficaz y redituable. Es una verdadera maqueta de la administración pública. Las subsecretarías y las comisiones son correspondientes privilegiados de un sector o un estado particular. Como además no tienen mandato de su administración de origen, actúan con mucha mayor libertad y exploran soluciones que se alejan de las concebidas por las corporaciones sectoriales de tradición. Asimismo, cuentan con una sagaz distribución de elementos modernizadores que deberían asegurar la implantación de una política de representación conforme a su estrategia de desarrollo social. Asistimos aquí a la formación de múltiples redes de mediación administrativa. Son el corolario indispensable para reconstruir las mediaciones sociales más adaptadas a las exigencias de crecimiento y modernización que preconiza el grupo.

La fuerza y la vitalidad que este grupo evidencia originan las agresiones que sufrirá en 1985. Aunque pretendan socavar su poder, al obligar al grupo a diseminarse, en realidad lo ayudarán a difundir su proyecto de manera más eficaz.

1986-1988: los caminos de la consolidación

A partir de 1985 diversos acontecimientos afectan tanto a los reajustes internos del grupo de la SPP como a la estructura organizacional de esta dependencia administrativa. Sin embargo esto no ocasiona la desintegración del equipo; por el contrario, el grupo parece fortalecerse como núcleo central.

Dos fenómenos tienen gran efecto en la composición de aquel pequeño clan. En julio y agosto de 1985 el mini-PIRE

obliga a poner en marcha una importante restructuración de la SPP y sus dependencias. A partir de octubre de 1986, la candidatura de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la República trae consigo un tercer y último reajuste interno del personal.

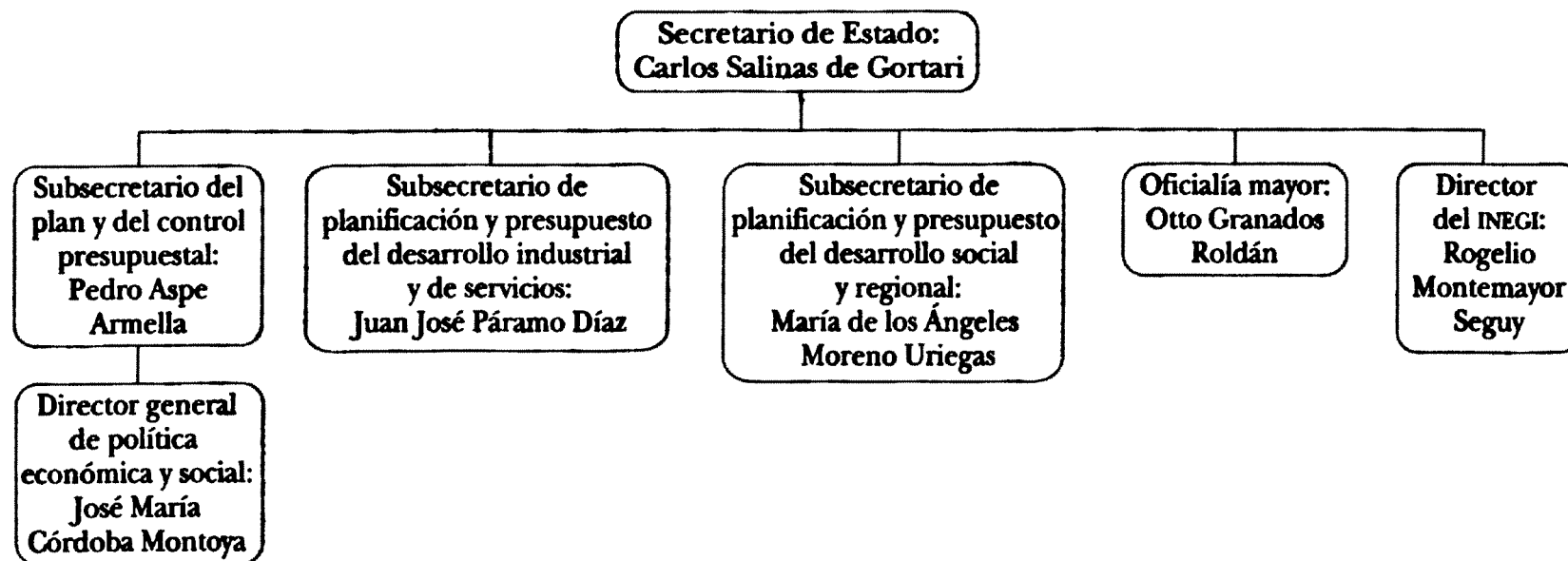
La SPP de 1985 a 1987

El mini-PIRE marca el fin de la era de prosperidad de la SPP. Las restricciones presupuestales la obligan a deshacerse de pronto de dos de sus cinco subsecretarías (o sea, una reducción de 40%) y desaparece una gran parte de las unidades de planeación adscritas a otras secretarías. Por amplio margen, es la unidad administrativa más afectada por aquella política presupuestal.

A pesar de todo, estas compresiones no afectan la homogeneidad social del grupo ni las funciones vitales de aquella plataforma administrativa. No hay trastornos: el currículo (generación, formación universitaria y trayectoria burocrática) permanece intacto y asistimos a permutas en los puestos o a promociones internas más que a la llegada de nuevos elementos.⁴³ Sin embargo el inmovilismo no es total; cambia el oficial mayor y 50% de los puestos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Social es ocupado por hombres nuevos. Tras tomar clases en el IEPES, los flamantes reclutas habían estado vinculados a sectores afines a la planeación social durante su trayectoria administrativa anterior. Si los índices de rotación del alto personal de la administración pública mexicana suelen ser muy elevados, los que caracterizan al mando de la SPP son mucho más bajos. Es claro que se trata de formar un alto personal especializado en tareas precisas. De

⁴³ Pedro Aspe Armella y Rogelio Montemayor en *Planificación y Control Presupuestal* tanto como en el INEGI.

Organigrama 3 SPP, 1985-1987



manera paralela, después de 1985 el organigrama de la SPP subraya una continuidad en la naturaleza y el orden de las funciones que desarrolla esta secretaría. Cuando mucho podemos suponer que la compresión obligada de las subsecretarías ha afectado su densidad. Subsisten los grandes ejes; el órgano motor sigue siendo la Subsecretaría de Programación con su "caja negra", la Dirección General de Políticas Económicas y Sociales, auxiliada en su tarea por su memoria, el INEGI, y sus dos extensiones, sectorial y territorial.

Cierto es que la permanencia del jefe (Carlos Salinas) en su puesto de secretario es un factor de estabilidad aún más importante en la medida en que la trama del tejido SPP es más apretada.

De manera paradójica, aquel periodo de vacas flacas ofrece al pequeño clan la posibilidad de fortalecerse. Por una parte, cierta involución (circulación interna de sus miembros) consolida su aprendizaje; por la otra, el éxodo de algunos de sus integrantes es una táctica para aumentar su dominio físico sobre las demás administraciones, pero no debemos descartar una posible intención de proselitismo (formar nuevos discípulos inculcándoles los principios básicos del nuevo credo).

Sin embargo, algunos éxodos notorios marcan aquel segundo periodo. La SPP delega a sus jóvenes *apparatchiks* ajustándose a dos tácticas. Primero, envía individuos dotados de un capital suficiente a cubrir puestos estratégicos para consolidar el nuevo algoritmo. Por otra parte, sigue penetrando en la escena administrativa y, sobre todo, innova introduciendo a determinados miembros suyos en el frente parlamentario. Los escenarios políticos que llaman la atención del grupo son los puestos bisagras que intervienen en una concertación intersecretarial cuyas decisiones afectan la política económica, industrial y comercial del país. Éste es el caso de la SEMIP, la Secofi y sus órganos periféricos, la STYPS, la Ssa, la SRA y, en cierto modo, la SEP. Paralelamente, el grupo se in-

troduce en las instituciones que le aseguran su tutela: el Senado de la República, las delegaciones regionales, etc. Por ejemplo, Manuel Cavazos Lerma será oficial mayor de la Secretaría de Gobernación.⁴⁴

En aquel esfuerzo de reconstrucción de las redes administrativas –contrapeso obligado del esfuerzo de reconstrucción de la mediación social– la colonización de la Sedue y su colocación en el gobierno municipal de la ciudad de México (Programa de Reconstrucción Habitacional) son manifestaciones indiscutibles de la verdadera hazaña lograda por la SPP. Los allegados a Manuel Camacho lo siguen a la Sedue. Alejandra Moreno Toscano, directora general de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional en la SPP de 1982 a 1986 es coordinadora en jefe de asesores de la secretaría; ella misma dirige el Instituto Sedue. Son puestos a partir de los cuales se confeccionan las políticas generales de la secretaría y se supervisa su aplicación. Los nombramientos de oficial mayor (Roberto Salcedo Aquino), de director general de Recursos Financieros y de Recursos Humanos (Quintanilla Ochoa y Manuel Guadalupe de León Maza, respectivamente), hombres de la SPP, obedecen al mismo principio.

Todos son individuos sumamente jóvenes, en su mayoría economistas dotados de una excelente formación adquirida en el extranjero (doctorados en economía y especialidad en planeación). Son adeptos a la planeación social, de acuerdo con los principios rectores preconizados por Carlos Salinas y sus lugartenientes más allegados. Por su parte, los subsecretarios de Estado tienen un perfil diferente. Especialistas en el campo al que son asignados y sin vínculos directos con la

⁴⁴ Clara Jusidman Rapoport dirige el Instituto Nacional del Consumidor, Narciso Acevedo Valenzuela es nombrado Subsecretario de Planificación en Agricultura, Andrés Caso Lombardo (“tío” de Carlos Salinas) dirige Ferrocarriles y Manuel Rodríguez Morales coordina el Plan y el Control Sectorial de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Subsecretaría de Desarrollo Regional de la SPP,⁴⁵ a pesar de todo han tenido contactos con ese grupo: en 1982, Covarrubias Gaytán era miembro del IEPES en la Comisión de Industria, Comunicaciones y Transportes, en tanto que Gabino Fraga, asistente de Miguel de la Madrid en la SPP (1980-1981), de 1982 a 1988 coordina la Comisión de Energía del Plan Gubernamental. Cada cual es portavoz en su campo del espíritu y la letra del proyecto SPP.

Cuadro 5
Las relaciones Sedue-SPP

<i>Primer círculo</i>	<i>Puesto en la Sedue</i>	<i>Puesto anterior en la SPP</i>
Alejandra Moreno Toscano	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinadora de Asesores del secretario • Directora general del Instituto Sedue 	<ul style="list-style-type: none"> • Directora general • Política de Descentralización para el Desarrollo Regional (1982-1986)
Manuel Guadalupe de León Maza	<ul style="list-style-type: none"> • Director general de Recursos Humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Director de Normatividad de la Función Pública (1982) • Director de Operación y Control de la Administración Pública (1983) • Director general del Servicio Civil (1983-1984)
Roberto Salcedo Aquino	<ul style="list-style-type: none"> • Oficial mayor 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegado regional de la SPP en el estado de Tabasco (1983-1984) • Secretario técnico de la Comisión del Plan de desarrollo de Tabasco (1983-1987)
Agustín Quintanilla Ochoa	<ul style="list-style-type: none"> • Director general de recursos financieros 	<ul style="list-style-type: none"> • Director de Apoyos Financieros y Presupuestos Regionales (1982-1986) • Asesor en el IEPES (1982)

⁴⁵ El subsecretario de Desarrollo Urbano, Francisco Covarrubias Gaytán, es un arquitecto que trabajó durante mucho tiempo en la SAHOP, en

Cuadro 5 (conclusión)

<i>Segundo círculo</i>	<i>Puesto en la Sedue</i>	<i>Puesto anterior en la SPP</i>
Francisco Covarrubias Gaytán	• Subsecretario de Desarrollo Urbano	• IEPES en la Comisión de Industria, Comunicaciones y Transportes (1982)
Sergio Reyes Luján	• Subsecretario de Ecología	• Miembro del IEPES (1986)
Gabino Fraga Mouret	• Subsecretario de la Vivienda	• Asesor de Miguel de la Madrid (1980-1981)

Nota: con la idea de subrayar el contacto con el equipo de la SPP, sólo hemos indicado los puestos inmediatamente anteriores a su ingreso a la Sedue.

En menor grado, aquella lógica de extensión se traspone también a la capital. El grupo camachista se extiende al Departamento del Distrito Federal por medio de Manuel Aguilera, quien encabeza la nueva dirección creada *ex-nihilo*, la Dirección General de Reconstrucción Habitacional Popular. Esta nueva dirección es un enclave en el seno del DDF, que permanece a las órdenes de Ramón Aguirre, representante de la rama de los "viejos" administradores de la SPP.

Desde la perspectiva de la sociología de grupos, el hecho de que uno de los grandes pensadores de la SPP, Manuel Camacho Solís (secundado por su lugarteniente, Manuel Aguilera), ocupe un espacio estratégico en la administración debe entenderse como deseo de fortalecer en el plano ideológico a la SPP; políticamente también significa el nacimiento de facciones dentro de esa secretaría.

tanto que el nuevo subsecretario de Ecología, Sergio Reyes Luján, es físico, académico y luego, de 1981 a 1985, rector de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). En fin, el subsecretario de Vivienda, Gabino Fraga Mouret, es abogado de formación que dispone de una trayectoria político administrativa amplia y variada.

Al mismo tiempo, el envío de dos emisarios surgidos directamente de la SPP a puestos electorales muestra la voluntad de articulación a la esfera política. Además de que le resulta conveniente ocupar espacios clave, la fracción modernizadora del alto mando político mexicano expresa así su capacidad para consolidar su estrategia modernizadora en un Congreso en donde las organizaciones de intereses más tradicionales todavía influyen de modo determinante.⁴⁶

Se trata sobre todo de controlar algunas comisiones parlamentarias, las que tocan el meollo de las orientaciones sobre el desarrollo. Luis Donaldo Colosio detenta la presidencia de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública –verdadera instancia de control– con la legitimidad otorgada por la representación popular. Sócrates Rizo es secretario de la Contaduría Mayor de Hacienda. Don Raúl Salinas Lozano preside la Comisión de Industria y Comercio del Senado de la República. Estos hombres ocupan las principales plazas fuertes en donde se analizarán, discutirán y ratificarán las modificaciones constitucionales en materia de apertura comercial y desarrollo industrial.

La SPP durante la campaña electoral (1987-1988)

La candidatura a la Presidencia de la República del jefe de la SPP, Carlos Salinas de Gortari, en representación del Partido Revolucionario Institucional marca el segundo y último cambio de importancia que conocerá esa instancia administrativa.

El éxodo de una parte importante de los suyos no priva a la SPP de su unidad ni de su identidad. Al actuar simultánea-

⁴⁶ Según Rogelio Hernández, las cuotas de los diferentes sectores del PRI en el Congreso durante el sexenio de Miguel de la Madrid son las siguientes: sector obrero: 25%, sector campesino: 15% y sector popular: 60 por ciento.

mente en dos ámbitos, el grupo sigue siendo el medio decisonal medular que era desde principios del sexenio.

Las reestructuraciones obligadas del alto mando de la SPP no la afectan en lo más mínimo. Los cambios son insignificantes en términos cuantitativos (representan menos de 10% de los altos puestos de la secretaría, o sea tres puestos entre veintisiete). Sin embargo, las carteras afectadas son sus nervios vitales, y las modificaciones de que dan testimonio son ilustrativas por muchos conceptos.

Pedro Aspe, nuevo secretario, confirma la importancia de la Subsecretaría de Programación y Control Presupuestario como trampolín para alcanzar la dirección de la SPP. El nombramiento de Ernesto Zedillo en la Subsecretaría de Programación y Control Presupuestal no desdora la homogeneidad social del grupo; Zedillo se identifica plenamente con el clan de la SPP.⁴⁷ El cúmulo de factores de identidad de primerísima calidad incluso hacen de él un prototipo que viene a completar la tarea de suma importancia que ha sabido realizar desde Ficorca (Banco de México) en la gestión del nuevo algoritmo y la instauración del PAC, pero también y sobre todo en el notable acercamiento que el sector privado ha concedido al gobierno. De manera paralela, el segundo puesto, verdadera caja negra de la SPP, es atribuido a un allegado de José Córdoba, Pascual García Alba Iduñate, quien en 1983 era director coordinador de Políticas Económicas y Sociales.⁴⁸

Esos cambios son útiles para la campaña electoral de Salinas, pues el candidato aprovecha la infraestructura de que dispone la SPP, en particular la famosa "caja negra". La SPP, el IEPES y el equipo de campaña tienen funciones complemen-

⁴⁷ Ernesto Zedillo trabajó desde 1978 en el Banco Central de México.

⁴⁸ De 1985 a 1987 es consejero económico del presidente de la República, un relevo interesante en la victoria del nuevo paradigma que se concretará con el PAC.

tarias. En lo particular, la matriz (la SPP) provee a las dos otras estructuras los recursos esenciales: los cuadros y las herramientas de trabajo. Dicha vinculación permite al candidato a la presidencia no perder de vista a su "criatura".⁴⁹ Por otra parte, la notable correspondencia entre el escalafón seguido (sobre todo los puestos ocupados en la SPP) y las funciones y comisiones a las que serán asignados los diferentes miembros ilustra la intención explícita de formar nuevos cuadros de especialistas.

CONCLUSIONES

Este rápido estudio del grupo de la SPP durante la gestión de Miguel de la Madrid nos ha permitido trazar los ejes que estructuran a ese equipo. Desde principios de los años ochenta, el pequeño clan es una verdadera fuerza centrífuga en el proceso decisional. Los miembros de la SPP han sido centro de los procesos de construcción del referencial global y han tenido incidencia importante en la definición de escenarios políticos donde se entablan negociaciones entre las grandes organizaciones sociales. También han desempeñado un papel protagónico en la coordinación y la jerarquización de las diferentes políticas sectoriales. El análisis sociológico del grupo aclara las razones de esa gran capacidad decisional.

El examen del origen y los modos de socialización de los miembros de la SPP nos ha permitido destacar las modalidades de la constitución del equipo y determinar los mecanismos que aseguraron la formación de una élite moderna capaz de establecer y conducir las nuevas políticas públicas.

⁴⁹ Es la segunda ocasión en que el grupo formado alrededor de Carlos Salinas de Gortari coincide en el IEPES, a fin de formular el plan de campaña y esbozar las grandes líneas del futuro programa gubernamental. Se trata de un equipo con enorme experiencia.

Ese grupo compacto (por lo menos hasta fines del sexenio) logró organizar redes múltiples y densas. Gracias a una política voluntarista, los futuros cuadros fueron rigurosamente seleccionados, para luego especializarse en determinados campos. La existencia de líderes políticos e intelectuales capaces de inculcar valores y representaciones sociales autorizadas favoreció la homogeneización social del pequeño clan. Por otra parte, al revelar los escenarios políticos privilegiados en los que éste actúa hemos hecho evidente su carácter de verdadero medio decisonal. Este pequeño equipo entendió la importancia de la concertación intersecretarial y de las instituciones políticas tutelares. Por último, aunque todavía se trate de un fenómeno embrionario, hemos podido subrayar el esfuerzo que se hizo por dotar de capital político a los miembros del clan. ¡Éste es un proceso decisivo para diferenciar a la élite dirigente de una pura y simple tecnoestructural!

La verdadera *alma mater* del grupo —la SPP— es una auténtica maqueta de la administración pública mexicana. De 1982 a 1985 es, antes que nada, un centro de aprendizaje para un pequeño grupo al que se inculcará un conjunto de términos y códigos, facilitando con ello la coherencia en el diseño de futuras políticas públicas. Ese equipo será secundado por varios aliados estratégicamente dispersos fuera de su recinto. El año de 1985, y a veces incluso 1984, representa la fecha fundamental en que se inicia la tarea de consolidación. La SPP proseguirá su tarea educativa, pero empezará a ser tierra de éxodo: de allí parten los emisarios a conquistar diferentes escenarios administrativos y políticos.

El sexenio de Miguel de la Madrid es esencial para la transformación de la SPP en una institución central que asegure la fabricación de las políticas públicas de la nación.

CONCLUSIÓN.

LA SPP Y LA PLANIFICACIÓN: ÉXITOS Y DESAFÍOS

Dos factores operan en favor del pequeño clan que desde 1982 se apodera de aquel vivero. Por un lado, el grupo se beneficia con los aportes de sus predecesores: el cambio de generación y la modernización administrativa son herencia de Echeverría. Atento, el pequeño clan también aprende de los errores cometidos durante ese sexenio. En fin, la crisis económica de 1981 y 1982 juega a su favor: es un poderoso motor de cambio que permite echar por tierra, de una vez por todas, la imagen agonizante –pero todavía eficaz en muchos medios– del viejo México, impávido e introvertido, que mezcla con sensatez las virtudes populares tradicionales y la penetración del progreso técnico que forja una clase media y urbana que aún conserva sus modales campesinos. La crisis de 1982 y la humillante deuda externa acaban de empañar esa imagen. Y sobre todo, ofrecen la oportunidad de enterrar los conceptos políticos y a los actores que les dieron origen (el grupo de economistas planificadores y la visión estructural –cepalina– del desarrollo). En efecto, los viejos temas nacionalistas y clientelistas que los regímenes de Luis Echeverría y López Portillo desgastaron a más no poder sufren la misma suerte de esos antiguos jefes de la nación: pierden toda vigencia. Las nuevas fuerzas emanadas de la crisis evidencian una voluntad de recuperación y de afirmación nacional que contrasta con los discursos anteriores. La ventaja de la nueva élite consiste en que sabe traducir en normas operati-

vas para la acción pública aquella poderosa pero difusa aspiración. Para ello se ha valido de dos instrumentos que demostraron ser soportes eficaces: la SPP y la planeación.

La SPP es una estructura ideal en cuanto ocupa una posición de verdadera encrucijada en el aparato administrativo nacional. La Dirección General de Presupuesto le permite ser el principal árbitro entre las múltiples demandas de las secretarías manirrota, cuya legitimidad no vacila en impugnar. Al dominar los recursos financieros, esta secretaría es paso obligado de todas las decisiones; también suele monopolizar las capacidades de pericia general a partir de las cuales se construyen las políticas públicas. Por el contrario, los aparatos de estudio y previsión de las secretarías sociales son casi inexistentes. Asistimos, por tanto, a un diálogo desigual entre las administraciones sociales que aparecen como abogados irresponsables de demandas insaciables y la SPP que sí conoce con precisión las restricciones económicas y financieras. Al mismo tiempo, la SPP goza de otro privilegio: a diferencia de Hacienda, dispone de modelos para evaluar las consecuencias sociales de las medidas económicas. Una vez más a este respecto, el combate entre ambos socios es desigual: una administración estrictamente financiera (la SHYCP) que aparece como juez altivo y poco sensible ante las necesidades básicas de la población, y una administración que, sin desconocer los límites presupuestales de las arcas de la nación, sabe integrar las demandas sociales más urgentes.

Por lo demás, la SPP es un vivero. Si los hombres de la secretaría logran constituir un verdadero equipo dentro de la clase política dirigente mexicana es porque desde 1979, pero sobre todo a partir de 1982, seleccionan cuidadosamente a su personal: son actores homogéneos en el aspecto social, vinculados por cadenas de interrelaciones relativamente flexibles e informales que con frecuencia transgreden las discrepancias administrativas. El poderío de esas redes no sólo es resultado de su posición estratégica en un proceso de deci-

sión; también depende de que sean emanación de un medio social cuyo modo de reclutamiento y socialización garantiza cierta coherencia. Por esto el grupo se transforma en una verdadera "comunidad de actores": hablan el mismo lenguaje y se apoyan en iguales representaciones sociales, relativamente próximas a su acción. Ésa es también la marca principal de su fuerza política: garantiza coherencia suficiente en la concepción de las políticas públicas.

Dicho lo cual, la homogeneidad entre los actores que participan en las redes centrales no es total. Sus diferencias provienen a la vez de moldes socializadores diferentes —a veces (aunque raramente) generacionales, de formación, trayectoria administrativa y política, nexos, etc.— pero sobre todo de los distintos papeles que cada individuo desempeñó según las situaciones particulares que afrontó durante su carrera, todo lo cual los ha llevado a establecer estrategias y a entablar alianzas distintas. Esta diversificación, que raya en el antagonismo, es una gran ventaja para el grupo, pues asegura el carácter plural de las políticas públicas. También le otorga las herramientas necesarias —en términos de pericia, conocimiento de los medios, etc.— para infiltrarse en los diferentes segmentos de la administración central, sea en el mundo económico y financiero, o en ciertas redes especializadas (medio ambiente, educación, salud, etcétera).

Por otra parte, la SPP es una escuela extraordinaria: en ella se aprende el oficio. Sus hombres no sólo tienen oportunidad de especializarse en un sector particular sino que el carácter central de la secretaría los obliga a poseer también un conocimiento mínimo de los sectores que no son de su incumbencia. Además, la originalidad de los miembros de la SPP, comparados con el resto del personal político administrativo mexicano, les otorga una gran libertad para explorar soluciones alejadas de las que proponen los corporativismos sectoriales. La fracción modernizadora de la élite afirma su estrategia lejos del Congreso, en donde las organizaciones

de intereses más tradicionales influyen con un peso determinante.

Pero sobre todo en el plano administrativo, y por la pertinencia de su política de planeación, la fuerza del equipo descansa en la centralidad de su vivero: la SPP. Esta secretaría es un excelente trampolín, ya que por elaborar el presupuesto está en relación directa con la cúspide de la economía. Como buen canal de promoción que no se entrampará luego en situaciones intermedias, es un codiciado órgano administrativo. El personal es muy selecto, pues cada dirigente de la SPP será interlocutor privilegiado de un sector particular de la administración. En el momento oportuno esos dirigentes orientarán los programas sectoriales y territoriales: ¡promueven el nuevo proyecto y manejan las partidas presupuestales!

Además, gracias a su carácter central la SPP puede desempeñar el papel principal en una administración en que la toma de decisiones compete cada vez más a varias secretarías. Su papel de enlace entre los procesos de legitimación y regulación de las políticas públicas le permite asegurar la consolidación de los grandes centros modernizadores del poder económico. La organización interna del equipo abraza y consolida la jerarquía de los aparatos públicos y facilita la inclusión de ciertos grupos sociales en la elaboración de las políticas públicas. Pese a su apariencia "meritocrática", este medio no está exento de rasgos "clánicos". El ingreso a la clientela de un personaje mejor posicionado se constituye en condición para integrar el círculo dirigente.

No obstante, esta élite todavía depende de una red de mediación sobre la cual solamente ha tenido una influencia parcial. Los corporativismos sectoriales todavía son poderosos, tanto en la administración como en la sociedad. Las políticas públicas son el producto de una transacción permanente entre los corporativismos sectoriales y una élite dirigente que garantiza su coherencia. Se trata de un problema de inadap-

tación que tiene que ver con cuestiones de regulación y de legitimación.

Por último, esa élite naciente vive una etapa de "fagocitosis". Demasiado joven, aún no ve la pertinencia de tejer extensas redes de seguridad para permitir a sus facciones descartadas sobrevivir de manera conveniente. La gestión de Carlos Salinas tendrá que enfrentarse con seriedad a este problema. ¿Cómo responderá al desafío de hallar una solución satisfactoria para las facciones que permanecerán en el poder y para las facciones de reserva, a modo de evitar que estas últimas se unan a las filas de los resentidos y organicen su revancha?

Por su parte, la nueva racionalidad administrativa, la planeación, desempeña un innegable papel de socialización. Sirve para difundir a los aliados sociales una versión común de las restricciones y las vías de desarrollo para la sociedad mexicana. A través de los Coplades, los diversos planes han contribuido considerablemente a que se conozcan en todos los sectores los imperativos y las virtudes del crecimiento en economía abierta. También en este aspecto ha sido el plan vector destacado de un nuevo referencial global de crecimiento económico y desarrollo social. A partir de 1985 el grupo presenta un proyecto social que debe legitimar la modernización y es inseparable de una restructuración de las redes de mediación existentes. El pequeño equipo posee los cuadros, controla las redes esenciales, y utiliza un modelo de concertación social que integra algunas políticas bien definidas.

No se puede afirmar que una élite atrevida haya despertado a la sociedad mexicana. Es más justo decir que esa élite supo proponer un porvenir a una sociedad traumatizada por repetidos fracasos y por catastróficos fines de sexenio que volvieron inoperantes sus principios de equilibrio tradicionales. Ahora bien, el modelo que monta el pequeño clan en el transcurso del sexenio de Miguel de la Madrid aspira a ser un parámetro de equilibrio y de justo medio. Se presenta co-

mo contrario al modelo ortodoxo del desarrollo estabilizador y al modelo populista en su versión de desarrollo compartido. Al primero le reprocha su corta visión de la problemática social; al segundo, su falta de realismo económico. A ambos les opone la apertura de México hacia el exterior que, introduciendo nuevas variables en el proceso decisional, modifica drásticamente los parámetros de equilibrio tradicional, independientemente de que sea observado con los lentes de los financieros ortodoxos o de los medios progresistas.

Por tanto, la capacidad de persuasión de ese pequeño clan de “conspiradores de la modernidad” descansa en su capacidad para definir una articulación viable entre las exigencias de regulación y de legitimación. ¡A fin de cuentas, ésa fue la base del éxito del PAC!

Sin embargo “el aterrizaje” del equipo no está exento de dificultades. Este pequeño grupo supo hacer de la SPP un vivero, una escuela y una plataforma de lanzamiento hacia la conquista de nuevos espacios de la administración y la política, al tiempo que fue capaz de definir y negociar un nuevo proyecto social y económico. La nueva secretaría es innegablemente el feudo de ese pequeño clan; éste le imprime su sello. No obstante, al mezclar diferentes lógicas (la social y la económica) su aparato administrativo sigue estando fragmentado, es complejo y su coherencia problemática. Asimismo, sería atrevido suponer que la armonía reina realmente en la multiplicidad de aquellas instituciones financieras —banca de desarrollo, fondos especiales— que, aunque colocadas bajo el báculo de la Secretaría de Hacienda, sirven de relevo a la SPP para edificar sus programas sociales.

Por lo demás, la novedad y la juventud del grupo también revelan su gran fragilidad. A pesar de su paso por una institución financiera, sus miembros no tienen la pericia suficiente para contrarrestar de manera eficaz los proyectos de las grandes organizaciones económicas. También carecen de experiencia en el ámbito político y no necesariamente pose-

en las redes adecuadas para combatir de manera eficaz los designios de los grandes grupos políticos y asociativos tradicionalistas.

A través del PIRE y sobre todo del PAC, el nuevo referencial manifiesta en exceso el predominio de la política económica en detrimento del resto de las políticas públicas. En función de sus propios imperativos, ésta subordina y estructura al conjunto de las políticas sectoriales. Desde luego que la crisis económica es primordial y su solución prioritaria, pero ese predominio visible encierra un peligro latente: que el grupo de la SPP se deje guiar más por la lógica económica y favorezca el crecimiento de las grandes empresas.

El entendimiento que se dibuja ya entre el equipo SPP y el sector privado ofrece al grupo grandes ventajas para lograr la regulación de las políticas públicas; en todo caso, ese entendimiento le permite ajustar las exigencias de los centros de poder económico a las del poder político. Sin embargo, si en un futuro próximo no se abordan con firmeza las cuestiones sociales, la legitimación de la acción pública provocará un problema. El pequeño clan es libre de elegir: o abre el círculo de las políticas a las instituciones de la representación y a las organizaciones constituidas, o superpone en contrapunto a los sistemas representativos existentes otro modelo de legitimación mejor controlado por la élite.

La primera solución adolece de un gran defecto: permite que la élite sea prisionera de los corporativismos sectoriales. Con el aporte de la concertación, la historia de la planeación mexicana debía salvar esos obstáculos. ¿Hasta qué punto estos dos métodos de gestión permitieron construir una red alternativa de representación?

