

LA SPP Y LA DINÁMICA DE CONSTITUCIÓN DE UN EQUIPO: 1982-1988

ISABELLE ROUSSEAU

INTRODUCCIÓN

DESDE MEDIADOS DE LOS AÑOS SESENTA, EL SISTEMA político mexicano empieza a mostrar signos de agotamiento; los resortes del modelo de desarrollo intervencionista y populista parecen oxidados. Por un lado, ya no logra encuadrar las demandas de amplios sectores de la población —hijos del proceso de industrialización y de urbanización del país— que no se sienten representados de manera adecuada en el ajedrez político. Por otro lado, en el plano económico, los resultados fabulosos del modelo de sustitución de importaciones (¿acaso no se hablaba de “milagro mexicano”?) comienzan a estancarse. El movimiento estudiantil de 1968 y la brutal represión de Tlatelolco son quizás los síntomas políticos más visibles de esta erosión.

A partir del gobierno encabezado por Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), los futuros dirigentes se ven colocados frente a una disyuntiva inaplazable: revitalizar el legado revolucionario o remplazarlo, esto es, transformar el papel del Estado y trastocar la piedra angular institucional y cultural del sistema. Algunos equipos gubernamentales van a elegir la primera solución; otros, convencidos de las virtudes del liberalismo económico y su aplicación al aparato de Estado mexicano, optarán por el segundo camino.

En ambos casos, los diferentes grupos en competencia de la élite gubernamental despliegan diversas estrategias para ocupar los espacios organizacionales centrales y, desde allí, construir nuevos mecanismos que respondan mejor a las exigencias de crecimiento y de modernización. Algunos proyectos no han logrado afianzarse; otros parecen cuajar mejor. Sin embargo, los fracasos o los éxitos nunca son definitivos: todos involucran en su seno efectos perversos o virtuosos.

Nuestra pregunta central es ¿cuáles han sido las modalidades utilizadas para transformar cabalmente el sistema de acción en México? Formu-

lamos varias hipótesis. Una de ellas consiste en estipular que, en un sistema político bastante rígido como lo es el mexicano —con sus estructuras corporativas, sus privilegios políticos, sus formas propias de manipulación de los procedimientos democráticos—, los conflictos esenciales se expresan en el seno del Estado; por lo tanto, el enfrentamiento entre clanes y facciones —y también entre administraciones— reviste un carácter agudo. En otros términos, hasta muy recientemente los enfrentamientos políticos no se habían desarrollado en la sociedad sino dentro del gobierno, enteramente copado por miembros del mismo partido. Todo proyecto de cambio profundo incluye estrategias muy complejas para definir nuevamente el contexto (económico, social, político, cultural, etcétera) y lograr que “pase” un nuevo paradigma.¹

Advertir la existencia de una crisis aguda en un sistema no es más que una premisa para su eventual transformación. Las modificaciones son la resultante de una capacidad colectiva, organizacional y sistémica,² es decir que un conjunto de parámetros debe estar presente y disponible (por lo menos potencialmente) para que comiencen cambios en el sistema de acción. Para comprender por qué ciertos proyectos logran imponerse mientras otros fracasan, es necesario aclarar la naturaleza de las apuestas y de las limitaciones que han acompañado su construcción. Entre ellas figura la conformación de un equipo sólido que comparte una visión común, un *ethos* que particulariza al grupo y el sentimiento de que cumple con una misión. La génesis y la dinámica de constitución y afirmación del grupo de innovadores no es un simple paréntesis en la cuestión de las transformaciones de un sistema de acción, pues conformar un equipo duro nunca está dado de por sí (algo natural); requiere de un aprendizaje colectivo y por lo tanto de una escuela con sus criterios de selección, sus enseñanzas, sus maestros, sus discípulos, etcétera; también se basa en el despliegue de destrezas políticas para crear en ciertos momentos, y ocupar en otros, los centros neurálgicos para poder cambiar una racionalidad administrativa y política por otra.

¹ El concepto de “paradigma” —o de “referencial global”— significa “la imagen social de toda una sociedad, es decir una representación global alrededor de la cual se ordenan, se jerarquizan las diferentes representaciones sectoriales... No es una imagen muy coherente ni muy racional; es más bien un agregado de imágenes que tienen los diferentes actores que intervienen en el sector... El referencial global tiende a organizarse cada vez más hoy en día alrededor de una visión ‘científica’ de la sociedad, dominada por mecanismos económicos. El paradigma nunca traduce un consenso universal; más bien delimita un campo en el cual se organizan los conflictos y los enfrentamientos de la sociedad; se puede decir que delimita una especie de ‘campo comparativo’”. Y. Meny y B. Jobert, *Politiques publiques*. París, PUF, 1989, 391 pp.

² M. Crozier y E. Friedberg, *L'acteur et le système*, París, Seuil (Col. Points), 1977.

Este trabajo se diferencia radicalmente de los que han tratado hasta el momento la constitución de los grupos en la élite política mexicana.³ En su mayoría, estos trabajos parten del principio según el cual un estudio profundo de las políticas de reclutamiento de personal de alto nivel del Estado revela las características y el funcionamiento del régimen. Por lo tanto, una comparación realizada entre varios periodos permitiría comprender cómo ha evolucionado el sistema. A partir de los años setenta, se han multiplicado los trabajos que intentan describir el *background* socioeducativo y la trayectoria político-administrativa de los actores que ocupan los lugares centrales en los procesos de toma de decisiones. Sus autores pensaron que era posible establecer la naturaleza de las modificaciones emprendidas en un sistema de acción a partir del perfil colectivo de los actores.

Es imprescindible reconocer el valor de esos trabajos que se han esforzado en presentar una radiografía con datos que conforman la pretérita situación social (educativa y profesional, incluyendo lazos de amistad) de un grupo de individuos. Pero este método predetermina los papeles y las conductas "normales", "lógicas", que deberían adoptar los individuos al estar inmersos en una situación organizacional; es decir, construye de manera estática la resolución de los problemas que enfrenta un actor en función de sus experiencias socializadoras anteriores. Deja de lado, entonces, las estrategias, los cálculos que puede idear con base en sus propias posiciones en el ajedrez organizacional, y la lectura que hace de los juegos desplegados por sus adversarios (o sus aliados).

Esos trabajos, con algunas variantes, ofrecen tipologías que petrifican una realidad mucho más rica y compleja. Por un lado, es difícil que aquel personal político-administrativo cuaje en moldes preestablecidos: los políticos, los tecnócratas, los técnicos, los político-técnicos, etcétera. Pero, sobre todo, aun admitiendo la exactitud de las categorías elaboradas, estas imágenes sirven poco para entender las reacciones, los juegos y los cálculos que esas "categorías de individuos" van a desplegar cuando estén insertos en el contexto institucional. Es más, esas imágenes no sirven para explicar cómo unos actores que pertenecen a una misma categoría (de *zoon politikon*) pueden adoptar actitudes distintas —léase antagónicas— cuando ocupan la misma posición institucional.⁴ Estos estudios, basados úni-

³ Nos referimos aquí principalmente a los trabajos de los estudiosos estadounidenses, en particular a los de Brandenburg, Smith y Camp.

⁴ Por ejemplo, las muy distintas estrategias que han sido desarrolladas por los dos últimos presidentes en México —Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León—, prototipos de la tecnocracia, ofrecen, según estos estudios, perfectos contraejemplos de los mismos.

camente en biografías colectivas, constituyen análisis distantes que no logran dar cuenta de las “entrañas” del poder.

Sólo invirtiendo las perspectivas analíticas y privilegiando las estrategias de los actores en detrimento de las grandes estructuras sociales⁵ es que se logra entender las dimensiones organizacionales del cambio —desde su preparación hasta su gestión—. En el marco de un análisis estratégico, los individuos que consideramos son los gobernantes que se integran en grupos de intereses y movilizan en su favor corrientes de opinión. Se definen por medio de sus interacciones coyunturales; establecen relaciones extremadamente fluidas y se redistribuyen de manera constante en el ajedrez político-administrativo según las oportunidades que se presentan. En este sentido, el actor estratégico es diferente —en esencia— del actor colectivo que se inscribe en una sociedad de tipo tradicional, replegada sobre sí, en la cual la asociación no es forzosamente voluntaria y es, de alguna manera, insoluble.⁶

En este artículo analizaremos cómo en México, en épocas recientes, se ha logrado conformar un equipo unido que reúne las cualidades indispensables para instalar un nuevo paradigma. No es nuestro propósito presentar o discutir aquí las características del nuevo paradigma (ni poner en tela de juicio su novedad o su pertinencia);⁷ tampoco estudiaremos las

⁵ Incluimos en este rubro la sociología clásica (estructural-funcionalista) que se escuda en el presupuesto siguiente: las normas ligadas a un papel social moldean a los individuos y son, además, reforzadas en esta acción por las expectativas que tienen al respecto los otros protagonistas (contrincantes) y se consolidan con el apoyo de valores integradores.

⁶ Este tipo de asociación está descrito por ejemplo por F-X Guerra en *Le Mexique: de l'Ancien Régime a la Révolution*, París, L'Harmattan, 2 t., 1985, pp. 115-142, cuando se refiere a la sociabilidad tradicional (vínculos de hecho y vínculos adquiridos). Sin embargo, Guerra también se refiere a las sociabilidades modernas en donde prevalece el aspecto voluntario de los nexos.

⁷ Nos limitaremos a señalar aquí lo siguiente. Lo que vendrá siendo a partir de 1988 “la reforma del Estado” o “la reforma a la Revolución” toca una pieza clave en el sistema político mexicano: el papel y el tamaño del Estado. Lo que volvía obeso al Estado mexicano se fundamentaba en la ecuación “a mayor Estado, mayor justicia social y mayor progreso económico”. Conservando los mismos términos, Carlos Salinas cambia las medidas: “a menor Estado, mayor justicia social y mayor progreso económico”. Evidentemente, la diferencia cuantitativa se fundamenta en una diferencia cualitativa: un Estado con otro matiz. Si, en la concepción anterior, el papel de gran administrador iba de la mano con la atención social, la administración de Carlos Salinas cuestionará fuertemente este nexo causal. En este sentido, Salinas lleva a sus últimas consecuencias un planteamiento que la gestión de Miguel de la Madrid había esbozado. Si De la Madrid subrayaba la necesidad de una severa dieta de adelgazamiento para un Estado que se perfilaba como pésimo empresario, nunca estableció un vínculo entre un Estado chico en lo económico y grande en lo social. En esto consiste uno de los mayores aportes de Salinas a este principio de corte neoliberal, lo cual no sólo

diversas estrategias que este equipo desplegó para instalar el proyecto. Nos limitaremos a estudiar la dinámica de constitución del equipo.⁸

En un primer momento, examinaremos las razones que explican la creación de una nueva estructura en el organigrama administrativo mexicano, así como el potencial que se le atribuye en el plano organizacional. En un segundo momento, analizaremos las diversas estrategias —educativas, políticas, intelectuales, etcétera— que han propiciado la creación de ese grupo político.

POSIBILIDADES ORGANIZACIONALES DE LA SPP

La creación de la SPP

A partir de los años cuarenta, el desarrollo industrial del país se apoya en dos políticas: la “sustitución de importaciones” y, luego, el “desarrollo estabilizador”. Para tener éxito, el despegue económico requiere de una sólida estabilidad política que promueva las inversiones, aliente el crecimiento y propicie una mejoría continua del nivel de vida de la población. Dos grandes aparatos administrativos garantizan el cumplimiento de esas funciones. Por un lado, la Secretaría de Gobernación y ciertas unidades que contribuyen a operar sus políticas (Secretaría del Trabajo, partido, sindicatos, gobiernos de los estados, etcétera); guiadas por la búsqueda constante del equilibrio, tienen como objetivo preservar el orden interno. Por el otro, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y los organismos que le son asociados (Banco de México, Nacional Financiera, etc.) definen las estrategias económicas y financieras para estimular el crecimiento. Este dualismo funcional⁹ acabó por fomentar la eclosión de un gobierno “paralelo” —el de los financieros—¹⁰ que se edificó frente al poder

será más tarde el fundamento teórico y práctico del Pronasol, sino también de la doctrina del liberalismo social. Además, la apertura y la inserción del país en un mundo globalizado van a propiciar una radicalización en los cambios operados sobre el Estado.

⁸ Estos otros dos aspectos —características del nuevo paradigma y estrategias desarrolladas para aplicar el proyecto— han sido analizados detalladamente en mi tesis doctoral “Les transformations politiques et économiques au Mexique: 1970-1995. Les élites gouvernementales, leurs stratégies et le rôle du secrétariat d’Etat au Plan et au Budget”, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), 4 t., 1996, 725 pp., manuscrito. El lector encontrará también un análisis sobre esos dos temas en el libro *Modernidad con pies de barro*, México, CEMCA, 1995.

⁹ Esta expresión es de Mario Ezcúrdia, *¿Hubo alguna vez un gobierno paralelo?*, México, INAP, 1987, citado por M. A. Centeno, “The New Científicos: Technocratie Politics in Mexico 1970-1990”, Boston, Yale University, manuscrito, 1990, p. 298.

¹⁰ Se localizan principalmente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el Banco de México.

tradicional de los políticos de la Secretaría de Gobernación. Paulatinamente, los financieros constituyen un Estado dentro del Estado.¹¹ El control de Hacienda sobre las finanzas públicas es impresionante; no existe poder alguno que se le pueda enfrentar. Administra la política monetaria y los ingresos (impuestos y préstamos), organiza su redistribución y es la instancia “contralora” de las otras Secretarías de Estado (y de las principales paraestatales después de 1964). Además de sus amplias facultades jurídicas, Hacienda se ha asegurado —mediante un complejo entramado de consejos y de comisiones— una excelente representación en el sector público. Finalmente, al monopolizar la política económica, se beneficia de un apoyo presidencial activo. El Banco de México representa el otro polo del sector financiero. Desde su creación en 1925, Banxico funciona como el punto de encuentro entre la burocracia financiera y el sector privado, lo cual le otorga un poder y una autoridad considerables sobre el resto del sector público.

Por si fuera poco, Hacienda y el Banco de México se caracterizan en la administración mexicana por ser de las pocas instituciones que han desarrollado un verdadero servicio civil de carrera. La formación de su propio personal preserva un *ethos* que alimenta la disciplina y el profesionalismo del medio.

Dotado de informaciones de primera mano y disponiendo de la caja fuerte (el presupuesto), el grupo de los financieros goza de un poder que acaba por amenazar la capacidad de toma de decisiones de los jefes de Estado. Por lo tanto, a partir de los años cincuenta se adoptan varias medidas para contrarrestar su influencia. Se crean organismos para orientar y coordinar los programas de inversiones de las diferentes unidades administrativas, federales o descentralizadas. Por ejemplo, en 1954 el presidente Ruiz Cortines crea la Comisión de Inversiones que se desempeña con gran éxito como órgano de consulta al servicio del jefe del Ejecutivo, al determinar la naturaleza y el monto de los proyectos de inversiones. Por ser un organismo informal ajeno a la carrera presidencial, esta comisión cumple sus funciones con acierto. A principios del sexenio siguiente, fue sustituida por un organismo más formal: la Secretaría de la Presidencia. Instancia de planeación y de control de las inversiones públicas, se encarga de coordinar las políticas económicas gubernamentales y funciona también como una especie de consultoría para las Secretarías de Estado. Concentra un gran poder, y además, desde sus

¹¹ Esta afirmación ha sido ampliamente desarrollada en I. Rousseau, “Les transformations politiques...” *op. cit.*, pp. 43-50.

inicios, reagrupa a economistas afines a las teorías de la CEPAL.¹² Por ambas razones, muy pronto entra en conflicto con las dependencias encargadas de la economía y las finanzas (Hacienda, Banco de México y Nacional Financiera). Durante la gestión de Luis Echeverría, estas disputas se exacerbaban hasta volverse trabas para la marcha de la administración y hacer peligrar en cierta medida la estabilidad política y el crecimiento económico. Para remediar los fracasos experimentados por los Secretarios de la Presidencia, pero también con el afán de controlar el poder de los financieros y corregir la anarquía administrativa provocada por el “triángulo de la eficiencia”¹³ (llamado con cierta razón el “triángulo de la ineficacia”), el nuevo presidente de la República —José López Portillo— crea en diciembre de 1976 una nueva entidad, la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los atributos institucionales de la SPP

La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) representa una gran innovación. Con ella se quiere cumplir un doble objetivo: establecer un marco formal y legal para racionalizar la esfera pública y así luchar contra los feudos administrativos que bloqueaban la eficacia de la gestión gubernamental, y ofrecer un espacio alternativo respecto a las políticas del grupo de los economistas ortodoxos.

Con sus tres subsecretarías —Programación, Presupuesto y Evaluación—, además de definir las grandes políticas públicas, la SPP asume algunas funciones antes a cargo de tres secretarías de Estado: Hacienda, Sepanal y Presidencia. La esfera de acción de la SPP es muy amplia: programar la deuda pública, elaborar los planes de desarrollo económico federales y regionales, encargarse del financiamiento (inversiones y gastos corrientes) y evaluar los proyectos.

¹² La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue creada en 1948. Pronto esta comisión adoptará posiciones teóricas y políticas sobre los modelos de crecimiento y de desarrollo de las naciones muy distintas a las posiciones que sostenía el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este antagonismo estará en el centro de los intensos debates que oponen los “monetaristas” a los “estructuralistas” (keynesianos). Es de recordar que, en esta época, la CEPAL estaba dirigida por un argentino —Raúl Prebisch— que fue el fundador del banco central de su país; más tarde fue exiliado por el gobierno de Perú.

¹³ Lo conformaban tres secretarías de Estado: Presidencia, Hacienda y Sepanal (Secretaría del Patrimonio Nacional). En teoría, las tres debían trabajar de manera conjunta, lo que representaría una manera idónea de administrar transacciones entre imperativos heterogéneos y aun contradictorios.

Pero, sobre todo, el papel de la SPP se fortalece enormemente por la incorporación de la Subsecretaría de Presupuesto, sustraída a Hacienda. Contra lo que solía suceder —las instancias de planeación anteriores estaban sometidas a los *diktats* de la SHCP, que determinaba los montos y los plazos de los distintos proyectos—, la SPP dispone de los medios para planear de manera autónoma y ejercer su propia política.

Además, la SPP integra varios programas de desarrollo de importancia, como la Coordinación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), y coordina el PIDER.

La SPP es una secretaría de Estado muy poderosa: al elaborar el plan y controlar los presupuestos federal y estatal, supervisa los poderes regionales y el resto de la administración pública. Allí se definen, se aplican y se armonizan las políticas sectoriales y las políticas regionales. Por la amplitud de su acción, la SPP es apta, potencialmente, para reducir el poder de los políticos de “viejo cuño” (la Secretaría de Gobernación) y de los financieros.¹⁴

Elaborar el Plan Global de Desarrollo es la primera tarea que López Portillo asigna a esta nueva dependencia. Se trata de un ambicioso proyecto sexenal que enmarcan dos leyes: la Ley del Plan, de la Contabilidad y de los Gastos Públicos y la Ley General de la Deuda Pública. Sin embargo, los múltiples enfrentamientos entre Hacienda y la SPP, durante la primera mitad del sexenio de López Portillo, van a impedir la realización de esta misión.

Teóricamente, esas dos Secretarías deberían cooperar estrechamente para fijar el presupuesto, coordinar las políticas monetarias y fiscales y ajustar los gastos a los ingresos para definir las diferentes fases del presupuesto; sin embargo, sus intereses divergentes las han contrapuesto en los hechos. Este antagonismo es producto de la amputación practicada a Hacienda. Se trata de un recorte importante: Hacienda ha perdido una cuarta parte de sus instancias (la Subsecretaría de Egresos pasa a la SPP bajo el nombre de Subsecretaría de Presupuesto) y, por lo tanto, una gran parte de su clientela. El presupuesto es una célula con un poder “clientelar” innato, pues asigna a cada Secretaría de Estado el dinero que va a recibir durante el año.¹⁵

¹⁴ La reforma política (la LOPPE) tiene como misión debilitar el primer centro neurálgico del poder, mientras la reforma administrativa debe atacar el segundo centro de toma de decisiones.

¹⁵ Antes de 1970, durante septiembre, Hacienda proponía al presidente un presupuesto preliminar. Una vez conocido el monto del mismo, cada secretaría elaboraba sus programas y formulaba sus demandas a Hacienda.

Por lo mismo, estas dos secretarías operan según una lógica de organización antagonica. Hacienda gana poder al controlar la política fiscal y frenar el gasto. "No podemos autorizar tales salidas de dinero", es el estribillo que acompaña su respuesta a las peticiones que le formulan los secretarios de Estado. Por el contrario, el control y la fuerza de la SPP descansa en su capacidad para distribuir el dinero. Poseer las llaves de la caja fuerte amplía su influencia sobre las otras secretarías. Además, la importancia que el mismo presidente de la República concede a la SPP acrecienta su poder, ya de suyo muy grande.

Sin embargo, hasta 1979 la SPP va a ser incapaz de realizar sus potencialidades.

La SPP entre 1976 y 1979: los infortunios de sus inicios

De hecho, hasta 1979 la SPP no logra conformar un personal dotado de la capacidad organizacional que le permita aprovechar sus posibilidades, y por eso se convierte en el nido de los cepalinos,¹⁶ mientras los monetaristas se repliegan en Hacienda.¹⁷ Sin embargo, este repliegue no significó *ipso facto* una ganancia para el grupo de los economistas de la planeación (estructuralistas), pues, a pesar de sus enormes ventajas, entre 1976 y 1979, la SPP suma dos defectos esenciales: la inexperience administrativa de su personal y una gran desorganización.

Por un lado, las tres subsecretarías de la SPP provienen de administraciones distintas y siguen modalidades diferentes en cuanto a la toma de decisiones. Esta falta de unidad organizacional refleja el contrasentido inherente a la SPP: la unión de la programación y del presupuesto. Según el modelo económico vigente desde los años cuarenta, el presupuesto se calculaba sobre la base de los ingresos. La organización interna de la nueva SPP deja suponer que el cálculo del presupuesto debe regirse por las demandas y necesidades sociales.

Estos esquemas responden a dos tesis económicas contrarias; sus respectivos discípulos poseen una formación y una visión antagonicas entre sí, que se traducen en desacuerdos y desorganización en el momento de trabajar juntos. Además, sus intereses organizacionales y clientelares son opuestos.

¹⁶ Es necesario matizar esta afirmación; la Subsecretaría de Presupuesto se quedará en manos de los monetaristas.

¹⁷ Con la excepción del propio secretario, David Ibarra (1977-1982), que es uno de los economistas identificados con la CEPAL. Durante esos años, Ibarra no logrará penetrar y menos transformar el "ambiente" monetarista que domina en Hacienda.

Paradójicamente, la Subsecretaría de Presupuesto, que debería representar la fortaleza de la SPP, representa una seria amenaza para ella: es “el lobo en el gallinero”. Su personal no ha cambiado: los hombres del presupuesto (que ahora integran la SPP) son monetaristas que provienen de Hacienda y siguen siendo leales a los principios que ésta defiende. En cambio, los hombres de las Subsecretarías de Programación y Evaluación son cepalinos. El antagonismo entre ellos es total.¹⁸ Además, Hacienda había desarrollado un gran *esprit de corps* entre su personal; al contrario, ninguna afinidad en el plano personal ni ninguna lealtad administrativa distingue al personal que se ocupa en los otros dos organismos.

La pertenencia (y la lealtad) a una administración poderosa y estructurada como Hacienda basta para perturbar definitivamente el buen funcionamiento de la nueva dependencia, que se caracteriza por la gran heterogeneidad de su personal.

Durante los tres primeros años del sexenio, el fracaso de la SPP es patente: el presidente cambia dos veces de secretario del ramo (Carlos Tello y luego Ricardo García Sáinz), sin que salga el Plan Global de Desarrollo, misión que el mismo presidente había encargado al equipo de la SPP.

La llegada a la SPP de Miguel de la Madrid, en 1979, remedia parcialmente esta anarquía. Cuando menos, la SPP se vuelve una instancia funcional. Por un lado, recupera una cierta unidad “ideológica”. Al reagrupar a los economistas que comparten una visión “ortodoxa” del modelo de desarrollo del país (monetarista), pronto —en el espacio de tres meses— presenta el esperado Plan Global de Desarrollo. Por otro lado, la SPP ve relucir sus posibilidades institucionales: se transforma en la plataforma de lanzamiento de la candidatura a la presidencia de Miguel de la Madrid.

Sin embargo, en ningún momento la SPP va a ser el vivero de un grupo con coherencia y cohesión. De 1979 a 1982, su personal funciona solamente como un grupo estratégico coyuntural en el ajedrez político-administrativo mexicano, cuya finalidad es ganar la carrera presidencial. Por lo tanto, está integrado por pequeños clanes heterogéneos¹⁹ que no tienen nada que ver con el compacto grupo —verdadero núcleo duro de hom-

¹⁸ La Subsecretaría de Evaluación es un producto puro de la imaginación administrativa: no hay antecedentes institucionales conocidos en México hasta principios de 1970. La novedad de esa Subsecretaría despertaba sospechas, y la falta de claridad de su papel creaba problemas de jurisdicción importantes en toda la red administrativa; además su personal era particularmente joven e inexperto. Planteará tales problemas que, a fines de 1977, las funciones desempeñadas en Evaluación se trasladarán a la presidencia, aun cuando siga apareciendo en el organigrama de la SPP.

¹⁹ El lector encontrará un análisis detallado de esos clanes en I. Rousseau, “Les transformations politiques et économiques au Mexique. 1970-1995...”, t. II. *op. cit.*

bres que poseen recursos y representación social comunes— que va a modelar el siguiente titular de la SPP, Carlos Salinas de Gortari, a partir de 1982, antes de otorgarle la misión de transformar la “Revolución mexicana” desde el poder.

La SPP: UNA ESCUELA PARA FORMAR UNA NUEVA GENERACIÓN, 1982-1988

A partir de 1982, bajo la dirección de Carlos Salinas de Gortari, la SPP adopta un doble papel, pedagógico y político. Esto va a ser la fuente de su unidad y de su fuerza. Para transformar un sistema que se está oxidando, Carlos Salinas busca formar un equipo de hombres que comparten una visión y que tienen la capacidad de proponer e instalar un nuevo proyecto de desarrollo político y económico para el país.

La SPP funciona como un centro en toda la extensión de la palabra, para elaborar políticas públicas globales y multidimensionales; capacita a su personal y trata de formar un equipo de expertos que comparta un *ethos* y una visión sobre el desarrollo del país, y que sea capaz de crear colectivamente un nuevo proyecto de gobierno. Sin embargo, sería erróneo suponer que el grupo que encabezó Carlos Salinas haya quedado encerrado en los límites estrictos de esta escuela de formación. Por razones diversas —tácticas en ciertos casos (tener hombres bien colocados en puestos estratégicos)—, varios individuos no entran en la SPP. Esto no impide que compartan plenamente el proyecto que allí se está gestando; es más, a su manera, contribuyen a edificarlo. Por lo cual son parte del “equipo SPP”.

Bajo la dirección de Carlos Salinas de Gortari, la SPP funciona en dos tiempos. El mini-PIRE (en julio-agosto de 1985) constituye la línea de demarcación. De 1982 a 1985, la SPP representa un verdadero feudo, una plaza fuerte bien protegida que funciona como un centro de aprendizaje. A partir de 1985, su recomposición, luego de una reducción drástica de su volumen y de su personal, le asigna *ipso facto* un papel diferente. Expulsados del vivero, los hombres de la SPP empiezan a propagar las nuevas visiones, a hacer adeptos y a conquistar otras plataformas.

Para aclarar los mecanismos que permitieron consolidar lo que se puede identificar como un verdadero equipo, vamos a presentar las numerosas lógicas que orientaron esos dos grandes momentos. Los procesos de reclutamiento y de composición del personal, combinados con las estrategias que desarrollaron los actores para imponer nuevas políticas, constituyen los grandes parámetros de este análisis.

Si la SPP ha sido una verdadera escuela, ¿cómo ha funcionado?, ¿cuáles han sido los criterios de selección de sus integrantes?, ¿qué enseñanzas

se impartieron allí?, ¿quiénes han sido los principales maestros de este centro?, ¿contra qué se ha forjado esta nueva pedagogía?

La SPP como escuela: 1982-1985

Para fungir a la vez como escuela y como plataforma central en la administración federal, una institución debe poseer ciertas características organizacionales. La SPP las tiene al ocupar una posición estratégica en el ajedrez administrativo. Por otra parte, la formación y consolidación de un verdadero equipo de trabajo requiere ciertas condiciones que faciliten la homogeneización del grupo. Varios elementos de identificación van a cimentar esta unión.

Una situación estratégica en el ajedrez administrativo

La SPP de esta primera mitad de sexenio se distingue por su fuerza y unidad. En contraste con la austeridad que priva en el resto de la administración pública, la SPP de esta época muestra signos de opulencia. Integra cinco Subsecretarías de Estado (en vez de tres) y puede entrar en competencia con la SEP (por tradición, la Secretaría de Estado más "espesa" de la administración pública en México). Además, lejos de seguir siendo una instancia que solamente yuxtapone varias subsecretarías, a partir de 1982, la SPP adquiere la "organicidad" que le había faltado desde su creación.

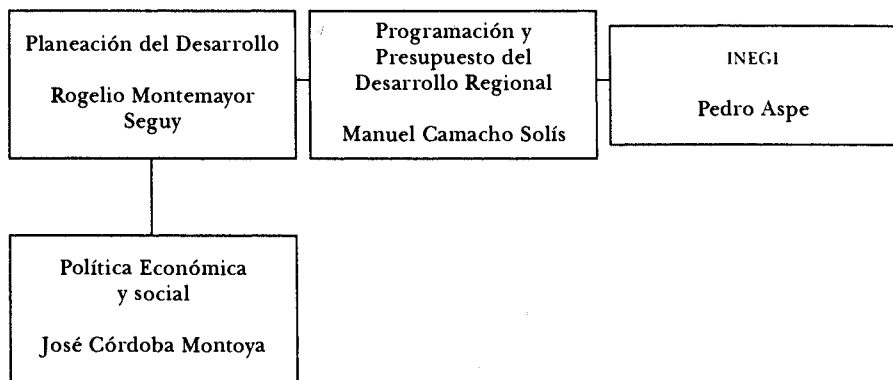
El organigrama oficial que coloca en el mismo plano las cinco subsecretarías y el INEGI ofrece una visión algo estática y poco indicativa de su funcionamiento real.

En realidad, la SPP funciona de manera muy distinta. Tres centros vitales emergen; son las bases donde se preparan, proponen y aplican las políticas públicas del proyecto innovador. La Subsecretaría del Plan de Desarrollo (dirigida por Rogelio Montemayor Seguy), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, bajo el mando de Pedro Aspe Armella) y la Subsecretaría de Desarrollo Social (encabezada por Manuel Camacho Solís) son esos tres centros.

La Subsecretaría del Plan de Desarrollo es el cerebro y motor de la SPP. Define y estructura el conjunto de las políticas —sectoriales o territoriales—, y redistribuye los recursos a las diferentes redes. Tiene bajo su mando directo los dos grandes centros de aplicación sectorial de las políticas de desarrollo: la Subsecretaría de Desarrollo Industrial y la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Social. Estos dos órganos deben enmarcar

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

ORGANIGRAMA FORMAL, 1982-1985

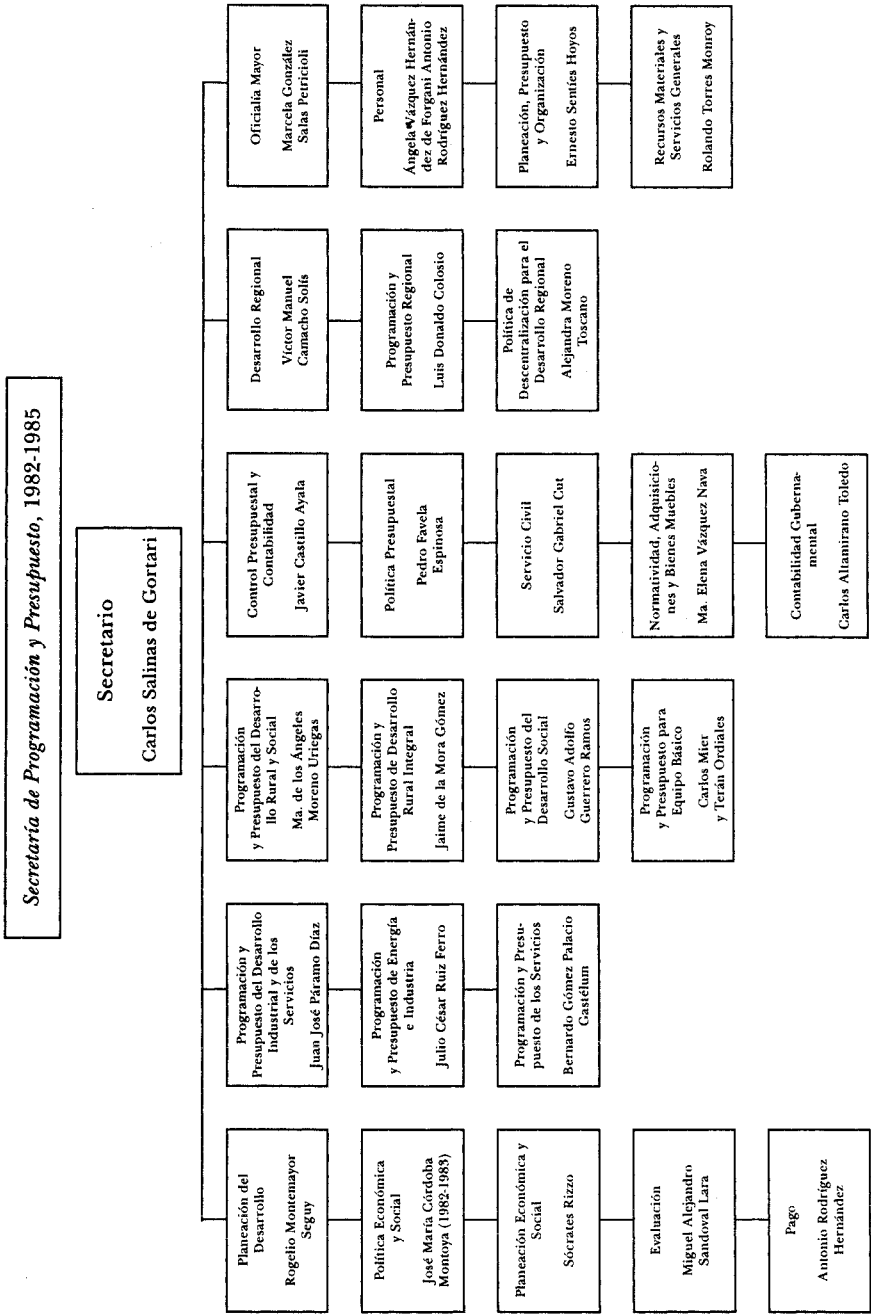


el cambio social y, sobre todo, el económico; redefinir los límites de los sectores económicos y sociales, y reconsiderar las normas que regulan las interferencias entre ellos.

La Subsecretaría del Plan de Desarrollo —verdadero “cerebro en donde se forjan las políticas públicas”— encabeza también las operaciones que se elaboran en el INEGI y en la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

El INEGI es un centro neurálgico de otra especie: es la memoria de la administración. Opera siguiendo una doble mecánica. Primero filtra y jerarquiza las informaciones que le entregan las demás subsecretarías de la SPP, los Coplades y las otras entidades encargadas de planificar. Luego retransmite los resultados a la Subsecretaría del Plan de Desarrollo y los comunica al resto de la SPP.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional es una neurona de transmisión hacia las regiones. Encargada de lo territorial, adapta a cada estado las decisiones tomadas por la Subsecretaría del Plan de Desarrollo. Encabezando los Coplades, esta Subsecretaría es el prototipo de lo que se suele llamar “la administración por misiones”, por lo cual también es un verdadero *melting pot*: lugar de lo interministerial, lo intersectorial y lo territorial. Esta “multiposicionalidad” le otorga de antemano un sitio privilegiado en el proceso de toma de decisiones.



Por esta complementariedad y esta organicidad, el modelo de acción de la SPP es totalmente distinto de los fragmentados que solían caracterizarla hasta 1982.

El diagrama anterior resume esas modalidades organizacionales.

De 1982 a 1985, la SPP define las formas aceptables del cambio, por lo tanto funge como un órgano de innovación social. Su "multiposicionalidad" y su penetración le otorgan un carácter de centro: la SPP está fuerte en el plano material, pero también en el organizacional y, como veremos en el plano ideológico. Demuestra ser capaz de asumir la permanencia de un mínimo de orden y de cohesión social.²⁰

Oficialmente encargada de precisar los grandes paradigmas que van a sustentar las políticas públicas del sexenio, la SPP asume también, de manera informal, otro papel: es una verdadera escuela que tiene como misión adiestrar a sus propios cuadros. Mediante un proceso de aprendizaje colectivo, se construye una nueva *praxis* social y nuevas capacidades cognitivas, relacionales y organizacionales.

De hecho, la SPP ofrece una ventaja enorme: ocupa una posición de centro procesador de nuevos códigos y transmisor de los mismos al resto de la administración pública, tanto federal como local, lo cual le otorga una capacidad de interacción y de cooperación para propiciar acciones comunes. Sin embargo, la situación estratégica de la SPP en el ajedrez administrativo no basta para asegurar la formación de un equipo. Unos identificadores sociológicos muy potentes vienen a complementar esta posición institucional.

Los moldes de la homogeneización

Para garantizar el carácter compacto de un grupo, es indispensable que potentes factores de unificación lo cimienten. Sin embargo, es importante también que estén presentes algunos elementos que resalten las particularidades propias de los miembros del equipo.

²⁰ Enfrentándose a una crisis económica sin precedentes, Miguel de la Madrid propone como método de gobierno "la planeación democrática", que eleva a rango constitucional. Presentada como panacea modernizadora, la planeación surge como un instrumento que debe evitar caer en la improvisación y la anarquía, cuando el contexto es particularmente difícil e incierto. La dimensión que se otorga a la planificación promueve a la SPP al primer plano, por ser la instancia encargada de tal función. De 1982 a 1987, Salinas dirigió no menos de 14 planes, cada uno de ellos para atacar una dificultad particular, desde la crisis petrolera de 1981 hasta las posibilidades de reactivación de la economía de 1987.

Los vectores de la unificación. Quizás la pertenencia a la misma generación (por razón de la edad) sea el aspecto más conocido. Por un lado, involucra a la casi totalidad de los miembros de esta Secretaría de Estado y, por otro, se inscribe en contra de lo que estipulan las reglas implícitas y explícitas de las políticas de reclutamiento del personal administrativo de alta jerarquía.

De hecho, es un fenómeno generalizado: en 1982, cuatro subsecretarios sobre cinco (80%) tienen entre 35 y 37 años (nacieron entre 1945 y 1947) y el personal en los rangos inferiores cumple con esta norma generacional.

Por la juventud de su personal, la SPP contrasta con el resto del gabinete de Miguel de la Madrid, cuya edad promedio es de 46 años.²¹

Esta homogeneidad respecto a la edad anula los criterios que habían prevalecido hasta entonces para efectos de la jerarquía administrativa. La diferencia de edad ya no es un parámetro indiscutible para estructurar funciones y papeles. A menudo, el director general será mayor que su propio jefe. El titular de la secretaría lo ejemplifica: es menor que sus más cercanos subalternos (los cinco subsecretarios). Un viejo tabú quedó atrás: el mérito de la antigüedad.

Además se trata de la generación que "hizo" el 68 (o, por lo menos, que atestiguó esos acontecimientos) y que ha desarrollado una animadversión casi visceral por el uso de la fuerza y de la violencia.

La ruptura generacional es una condición *sine qua non* para crear e implantar un proyecto innovador y maximizar sus posibilidades de éxito en un proceso de cambio. La juventud de los nuevos reclutas facilita el aprendizaje de códigos nuevos y, paralelamente, garantiza un mínimo de creatividad y de dinamismo colectivo.²²

La formación académica es el segundo factor de unificación de este personal. Los economistas han invadido la SPP. Desde la década anterior, han ido ganando espacio y representatividad entre el personal de alto rango político-administrativo mexicano y desplazando paulatinamente a los abogados. Sin embargo, en 1982, a excepción de la SPP, los eco-

²¹ Los datos sobre las características del personal político-administrativo (edad, educación, etcétera) que el lector encontrará aquí provienen de nuestro *corpus* prosopográfico; en el ámbito político-administrativo mexicano, hemos seleccionado a 480 actores que han desempeñado un papel de primera importancia en términos de toma de decisiones durante una o varias gestiones sexenales, en un periodo comprendido entre 1970 y 1994.

²² Durante las entrevistas que hemos tenido con el personal administrativo y político de alto rango (los actores que han desempeñado un papel clave en las administraciones comprendidas entre 1970 y 1994), varias veces se nos ha recalado este aspecto, así como la animadversión que desarrolló esta generación hacia el uso de la fuerza y de la violencia.

nomistas comparten los puestos con los juristas (en el gabinete ampliado de Miguel de la Madrid, los abogados todavía superan en número a los economistas: 33.60% contra 30.35%). En la SPP, en cambio, el empuje de los economistas ha sido devastador (80% de los subsecretarios, por ejemplo). Por si fuera poco, los ingenieros ocupan el segundo lugar después de los economistas (forman casi una cuarta parte del personal superior de la SPP según nuestras estimaciones), lo cual envía a los abogados a un tercer lugar.

La SPP prefigura lo que será la tendencia mayoritaria después de 1988. Es normal que, al ganar la presidencia de la República, el grupo impondrá sus reglas al resto de la administración pública.

Además, si las cabezas de la SPP (secretario y subsecretarios) han estudiado en la UNAM, los cuadros subalternos provienen en su mayoría de universidades privadas.²³

La posesión de un posgrado cursado en el extranjero constituye otro sello de identidad. Las universidades estadounidenses han sido la opción preferida encima de los posgrados europeos.²⁴ La visión económica del mundo anglosajón desplaza a la comunidad latina de la tradición jurídica.

La mayor parte de estos jóvenes economistas había trabajado en Hacienda o en otra entidad económica o financiera de prestigio en la administración mexicana. Más que conocimientos, en estas oficinas financieras se adquiere una cosmovisión y una disciplina. Otro grupo, muy pequeño por cierto, había transitado por una institución de planeación; será el personal encargado de los asuntos sociales en la SPP.

En síntesis, la identificación generacional es el elemento central en el proceso de formación de este equipo, aunque no es suficiente para asegurar su consolidación. Influye fuertemente sobre las preferencias (educativas) y sobre el comportamiento (rechazo a la violencia). La ruptura generacional facilita que se inculque de una visión nueva inscrita contra viejos tabúes bien anclados en la mentalidad del resto del personal político-administrativo.

El carácter envolvente de esta identificación generacional no tiene equivalencia en los demás órganos de la administración pública o del partido.²⁵ Esta unicidad refuerza el sentimiento de cohesión entre los miembros de este equipo.

²³ M. A. Centeno, *op. cit.*, hace notar que esta distinción es particularmente importante en el caso de los estudios de economía, pues allí las divergencias teóricas oponiendo las escuelas privadas y las públicas eran exacerbadas.

²⁴ A excepción de María de los Ángeles Moreno Uriegas, que se especializó en Holanda.

²⁵ Hasta donde sabemos, nadie había subrayado este aspecto. Todos los trabajos que se realizaron sobre el equipo de Miguel de la Madrid recalcan la juventud de su personal. En

Sin embargo, si los elementos de homogeneidad son la columna vertebral de este edificio humano, una uniformidad demasiado grande puede ser nefasta: amenaza con limitar la capacidad de innovación. Es todavía más nociva en una entidad que aspira a ser una instancia de mediación entre los grupos y las políticas públicas. La presencia de factores que diversifican a los miembros del equipo los habilita para interactuar con los demás grupos en el ajedrez político (y económico).

Ciertos elementos propician esta diversificación.

Las modalidades de una complementariedad. La identidad generacional no es absoluta en el equipo que reúne la SPP. Algunos hombres se salen de la norma. Sin embargo, lejos de ser elementos disonantes, garantizan la coherencia del grupo pues sirven de puente con el resto de la administración.

El subsecretario de Desarrollo Industrial y Servicios, Juan José Páramo Díaz, es un caso ejemplar; nació en 1935 y realizó estudios de derecho en la UNAM; sin embargo, se trata de un hombre clave para la SPP. Su labor en los principales sectores de la administración pública lo ha dotado de una notable experiencia profesional, y además le permite establecer numerosos contactos con los miembros de las diversas facciones administrativas y políticas. Mayor que los demás, sirve de nexo entre dos generaciones: transmite los nuevos códigos a sus "congéneres" y traduce el *know how* y la visión del resto de los actores de la administración pública a este equipo joven que, de alguna manera, ha quedado demasiado encerrado en sus conocimientos teóricos. Que dirija el desarrollo industrial no es casual: es un sector cuyos miembros, de más edad, quedan atados a una concepción de "la seriedad" y a una cierta idea de la industria y del comercio. Es importante, pues, que la SPP pueda contar con un representante idóneo en un momento en que, tras bambalinas, se prepara el ingreso de México al GATT.

La diversidad en la trayectoria administrativa asegura la ventilación requerida para evitar una rigidez excesiva, sin dejar de preservar la ortodoxia necesaria.

Una carrera burocrática en una institución económica o financiera, obviamente, representa un camino real. En su gran mayoría, los que han pasado por esas instituciones han seguido los pasos del jefe de la SPP (ingresan en ella con él en 1979 o lo alcanzan allí a finales de 1982). Se ubican en la Subsecretaría de Control Presupuestal y de Contabilidad y en

realidad, no se trata de todo su personal administrativo sino únicamente del que ocupa un puesto en la SPP o que forma parte de la "comunidad SPP", en la acepción que le dimos al término.

la Subsecretaría del Plan de Desarrollo (75% de sus miembros tienen el mismo perfil). Es normal: en esas instituciones la lealtad absoluta (personal e intelectual) es una exigencia. La duración del contacto en la relación de trabajo con el principal promotor del proyecto es esencial: en el primer caso (Control Presupuestal), permite apreciar la actuación del subalterno a lo largo de los años, mientras que en el segundo (Plan de Desarrollo) es el eje de toda educación —inculcar o interiorizar un capital cognoscitivo y axiológico.

Sin embargo, no todos los miembros de la SPP se caracterizan por su lealtad previa a Carlos Salinas de Gortari. Por ejemplo, el equipo del INEGI representa de alguna manera a “los infieles” que se singularizan por haber empezado con tropiezos en la política: se equivocaron de prospecto en 1981 al defender la candidatura de David Ibarra (entonces Secretario de Hacienda) en detrimento de la de Miguel de la Madrid. Su talento —como economistas de alto vuelo— explica su presencia aquí; el INEGI, en cuanto centro de investigación, requiere de gente confiable en el plano intelectual; sin embargo, este centro representa también una sala de espera (su personal no está en contacto directo con las presiones políticas) para poner a prueba la lealtad presente y futura de esos individuos.

El segundo grupo presenta características distintas. Todos los miembros gozan de la confianza del secretario de Estado: estuvieron en contacto con él antes de 1979 —generalmente en la SHCP— y ocuparon luego un puesto estratégico fuera de la SPP, en órganos de información, de propaganda o en lugares centrales para la toma de decisiones.

En 1979, cuando Carlos Salinas fue nombrado director general de Política Económica y Social en la SPP, algunos economistas —muy cercanos a él— se quedaron hasta 1982 como retaguardia en Hacienda.²⁶ Otros funcionarios —no todos economistas— ocuparon puestos en varias secretarías. Pero todos han sido “mediadores” ejemplares y han sido premiados después de 1982.

El resto es ajeno al mundo de la economía y de las finanzas y tiene un estatuto aparte en este equipo. No todos integran la SPP desde 1979, pero sí comparten dos rasgos: son gente de confianza (amigos o compañeros de generación de Salinas) y, con excepción de Luis Donaldo Colosio Murrieta, tienen experiencia en asuntos de planeación.

En este caso, confianza personal y experiencia en planeación suplen el tránsito por las finanzas.

²⁶ David Ibarra fue secretario de Hacienda de 1977 a 1982. Era uno de los economistas cepalinos más prestigiados de la época.

Este último personal se concentra en dos Subsecretarías (Programación y Presupuesto del Desarrollo Rural y Social y Desarrollo Regional) que corresponden a campos poco acordes con la sensibilidad de los financieros.

El resumen que sigue sintetiza las consideraciones expuestas previamente.

RESUMEN DE LAS TRAYECTORIAS ADMINISTRATIVAS

Actores que han hecho carrera profesional en una institución económica o financiera

Los seguidores de Salinas

Se encuentran en la Subsecretaría del Control Presupuestal y de Contabilidad y en la Subsecretaría del Plan de Desarrollo. Se caracterizan por haber estado con él en Hacienda hasta 1979, y por haberlo seguido a la SPP a partir de 1979.

Los que lo alcanzan en 1982 en la SPP. Los “infieles” se encuentran en el INEGI; constituyen una parte del personal de la Subsecretaría de Programación y Presupuesto y del de Desarrollo Regional.

La retaguardia. Algunos se quedaron en Hacienda y otros ocupan puestos en el área de planificación en otras secretarías de Estado.

Los “ajenos” al medio económico y financiero. Gozan de la confianza del jefe: los que integran la SPP en 1979 (se encuentran en la Subsecretaría de Programación y Presupuesto), así como los que integran la SPP en 1982 (localizados en la Subsecretaría de Desarrollo Regional).

Los centros de posgrado y la formación de clanes. Las universidades estadounidenses —en donde la mayoría del personal de la SPP cursó estudios de posgrado— son otro factor que particulariza a los miembros del equipo. Varias veces alentaron la constitución de clanes rivales: el de “Yale”, el de “Harvard”, el del “MIT”, el de “Stanford”, etcétera. Las asociaciones de ex alumnos y sus reuniones periódicas, una vez de regreso en México, consolidan estas “confraternidades”, pues, aunque sus universidades inculquen la misma visión macroeconómica, ciertos matices teóricos las distinguen. Obviamente, en el momento de tomar una decisión, estos matices pueden adquirir importancia y aun provocar la rivalidad entre clanes dentro de un idéntico organismo estatal.

Sin embargo, estos factores —tanto de identidad como de complementariedad— no son suficientes para estructurar un verdadero equipo. Alienatan solamente el sentimiento de pertenecer a una comunidad que queda sometida a los embates de la política clientelar. Sin la presencia de una verdadera “columna vertebral” no se conforma un equipo en el pleno sentido de la palabra, es decir, un núcleo sólido que comparta algo que lo mantenga unido: una mística propia y un ideal casi misionero. Sólo la presencia de un guía puede asegurar esta cimentación. Los reunidos en la SPP, a partir de 1982, tuvieron la suerte de contar con un jefe. La SPP es una escuela dotada de maestros y de discípulos.

Los líderes: un guía y dos maestros

El hecho de que los miembros de la SPP adquieran la capacidad de jerarquizar y de armonizar las políticas públicas —manifestación principal de la existencia de un grupo— ha sido facilitado por la presencia de tres grandes líderes.

Tres cabezas se perfilan progresivamente: Carlos Salinas de Gortari (secretario de Estado) y sus dos consejeros más cercanos, Manuel Camacho Solís (subsecretario de Desarrollo Regional) y José Córdoba Montoya (director general de Política Económica y Social). La complementariedad de sus estilos y de sus recursos (intelectuales, políticos, personales, etcétera) propicia un trabajo común, por lo menos hasta que Carlos Salinas asume la presidencia de la República.

Carlos Salinas ocupa una posición central. Verdadero promotor del grupo, es el único que pertenece a la alta administración. Por sus antecedentes familiares, por su carácter de secretario de Estado, por sus múltiples nexos (en el mundo político-administrativo y también empresarial), ha venido adquiriendo capacidad como “promotor de carreras”. Sus dos principales consejeros son brillantes intelectuales dotados de personalidades muy contrastadas, por no decir antagónicas. Mientras Córdoba se especializará en cuestiones económicas y financieras, Camacho se encargará de los asuntos políticos y sociales. Salinas va a recibir las propuestas de sus colaboradores para examinarlas y tomar las decisiones oportunas antes de volver a proponer nuevos ejes de investigación-acción.

Obviamente, otros hombres han ejercido una influencia y han contribuido a edificar el equipo de la SPP; sin embargo, de alguna manera, se han identificado con una de las tendencias que encabezan los tres líderes.

¿Quiénes son esos tres hombres? ¿En qué aspectos son complementarios y qué tipo de estrategias les ha permitido montar esta complementariedad?

Carlos Salinas de Gortari. La calificación de “tecnócrata” que se le ha atribuido con demasiada frecuencia esconde más de lo que revela sobre la complejidad del personaje.

Carlos Salinas fue educado para ser un líder y un político.²⁷ Se ha beneficiado de condiciones excepcionales para lograrlo; su formación universitaria, su militancia en el PRI, su trayectoria en la alta administración complementaron la suerte de ser de “buena cuna” (es hijo de un ex secretario de Estado, Raúl Salinas Lozano).

Recordemos brevemente algunos de los rasgos que, a nuestro parecer, tipifican mejor a este personaje y aclaran tanto su ambición por el poder como su inquietud por promover un cambio.

Su temprana socialización bajo las reglas de la élite gubernamental (por sus raíces familiares) le permiten relacionarse con los problemas que aquejan al país. Decidido desde 1965 a hacer carrera en la política, se inscribe en 1966 en la UNAM en la Facultad de Economía; paralelamente, frecuenta la Facultad de Derecho, que sigue siendo “una nave llena de pasajeros priistas destinados a la vida pública”.²⁸

Convencido de que la técnica debe estar al servicio de la política, Carlos Salinas se va a especializar a Harvard, a partir de 1971, con una beca otorgada por Hacienda; estudia primero una maestría en administración pública, luego, una maestría y un doctorado en economía política y gestión gubernamental.

Militar en el PRI (es miembro desde 1966) e ingresar en la administración pública complementan su formación universitaria.

Miembro de las juventudes priistas, sigue al pie de la letra las reglas implícitas que debe aceptar todo aquel que tiene ambiciones en la política: participa en los concursos de oratoria, escribe en un periódico y funda una asociación civil con brillantes estudiantes de economía que comparten ideas distintas tanto de las que pregona la izquierda académica como de las que sostienen los “Toficos”,²⁹ esos jóvenes a quienes identifica el color de su atuendo, las miradas oblicuas hacia la derecha y sus afinidades con las oficinas de vidrio ahumado de los organismos financieros.

De cierta manera, las ideas que defiende el joven Carlos Salinas de Gortari lo asocian con el ala izquierda del PRI. Sin embargo, aun cuando haya criticado severamente a su partido, le conservará una fidelidad absoluta y se abstendrá de coquetear con uno de oposición.

²⁷ Tomás Borge, *Salinas: los dilemas de la modernidad*, México, Siglo XXI, 1993, p. 25.

²⁸ *Ibid.*, p.101.

²⁹ *Idem.*

Se integra al sector público cuando acaba su licenciatura en economía; con la ayuda de Hugo B. Margáin, es promovido para ser asesor del subdirector de Finanzas Públicas en la Dirección General de Asuntos Hacendarlos y Asuntos Internacionales (SHCP). Altos estudios en recintos universitarios de prestigio (verdaderos viveros para el sector público) y activismo militante propicio para el ingreso y la rápida ascensión en el gobierno son factores que favorecen los contactos con numerosas redes profesionales, administrativas y políticas.

Muy temprano, Carlos Salinas se pronuncia acerca de la política de desarrollo del país. Sus consideraciones constituyen un “núcleo duro” de principios que no cambiará fundamentalmente con el paso del tiempo. En su tesis de licenciatura³⁰ critica por improcedentes (negativas y rebasadas) tanto la protección industrial como la política de sustitución de importaciones. Sin embargo, es en su tesis doctoral³¹ donde desarrolla algunas de las ideas que luego fundamentarán su política social (Pronasol, principalmente). Al analizar dos programas echeverristas,³² demuestra que no existe necesariamente una correlación entre ser “benefactor de un programa de desarrollo” y “apoyar políticamente al régimen”: el excedente político no debe ser buscado como fin sino como medio. Advierte, además, un dilema sin real solución: “Si el Estado desea aumentar la productividad y la eficacia en el uso de los recursos mediante la participación colectiva, perderá todo apoyo político. Si desea maximizar su apoyo político, tendrá que renunciar a la intensificación y a la rentabilidad de los programas de organización y de productividad”.

Como secretario y, luego, como jefe de Estado, Carlos Salinas buscará dar una respuesta viable a este dilema.

Manuel Camacho Solís. Su amistad con Carlos Salinas se forja en la UNAM, en la Facultad de Economía; forman juntos una pequeña asociación. La complicidad que los une se debe a “una visión del mundo común, una manera de orientar el microscopio social”. Manuel Camacho es un “compañero de andanzas”.

Si Carlos Salinas muestra un perfil de guía, Camacho es ante todo un intelectual para quien la política es el “arte mayor”. Uno de sus prin-

³⁰ *Agricultura, industrialización y empleo: el caos de México. Un enfoque interdisciplinario*, tesis defendida en la UNAM ante un jurado constituido por Jesús Silva Herzog y David Ibarra.

³¹ *Inversión pública, participación política y apoyo al sistema: estudio de tres comunidades rurales en el centro de México*, tesis presentada en mayo de 1978. Según Pedro Aspe, este trabajo es el precursor del Pronasol.

³² Caminos de mano de obra y Plan Puebla.

cipales aportes al equipo de la SPP es la noción de concertación, en la acepción gramsciana de *dominazione*, sumada a la *direzione* propia de la sociedad civil. La búsqueda de una solución consensual es, en su opinión, estrategia y táctica política a la vez. Únicamente así se puede gobernar para el largo plazo; sólo el consenso ofrece la legitimación necesaria para asegurar la paz y el crecimiento económico, los dos vectores de la estabilidad del régimen. La consecuencia última ligada a esta posición aparecerá mucho más tarde: la necesidad de conjugar en un mismo espacio-tiempo las tres reformas necesarias: económica, social y política. En otros términos, para legitimar nuevamente el régimen se necesita tomar medidas que tengan efectos simultáneos en el plano social y en el plano económico.

José Córdoba Montoya. Es un recién llegado, un desconocido. Sin embargo y contradiciendo los usos y las costumbres de la política, su gran afinidad intelectual con Carlos Salinas lo ayuda a despegar con una velocidad sorprendente; muy pronto es íntimo del titular de la SPP.

Profesor-investigador invitado de El Colegio de México, primero es consejero de Francisco Gil Díaz (director general de Ingresos de la SHCP). En 1980, pasa a la SPP y trabaja en la Subsecretaría de Programación, bajo las órdenes de Francisco Labastida Ochoa. Es director de Programación Regional mientras Carlos Salinas es director general de Política Económica y Social (y Manuel Camacho su consejero) en la misma Subsecretaría. Trabaja entonces bajo las órdenes de Luis Antonio de Pablo Serna, director general de Programación Regional (de 1979 a 1982).

Córdoba reúne un abanico de recursos. Como extranjero, no es un personaje peligroso; constitucionalmente, sus ambiciones políticas no pueden ser muy altas. Además, tiene acceso a redes importantes en el plano internacional (en Francia, con el equipo de Mitterand, y también en Estados Unidos), sin contar que fue un testigo privilegiado de la experiencia de modernización de la administración francesa, durante los planes cuarto y quinto. Esa experiencia es útil, por supuesto, para el grupo de la SPP. José Córdoba sigue a Carlos Salinas al IEPES en 1982, decisión vital para su futuro político. Córdoba ha tenido un papel fundamental en la concepción del nuevo paradigma. Recomienda que se efectúe un cambio basado en una doble velocidad, esto es, privilegiando cronológicamente las cuestiones económicas y financieras sobre las cuestiones políticas y sociales.

Camacho y Córdoba valoran de manera distinta la estabilidad del régimen. Más que las cuestiones políticas y sociales, para Córdoba el crecimiento económico representa un elemento clave en el proceso de legitima-

ción. El decálogo económico que publicó en *Nexos*³³ muestra los principales axiomas y concepciones que han guiado su acción. Según Córdoba, la capacidad para catalizar la dinámica de los cambios es vital; por esa razón rechaza una política centrada en la concertación de los actores durante las primeras etapas del proceso. El voluntarismo estático a la Porfirio Díaz es la garantía mínima para conducir con éxito la reforma económica.

Ese dirigismo requiere un guía, pero también un equipo sumamente homogéneo. Además, acentúa la importancia de la rectitud y de la coherencia en las ideas y en las conductas como premisas de todo aprendizaje. Al crear esos factores un ambiente de certidumbre, inspiran confianza y esperanza y tienen a la vez un efecto multiplicador.

Esos principios desembocan en un esquema educativo diferente del que pregona Manuel Camacho.

Esos tres retratos nos presentan hombres con personalidades y concepciones bastante diferentes; sin embargo, hasta finales de 1988, esas visiones quedarán en el mismo molde.

Si José Córdoba ha tenido tal influencia en la formación del equipo y en la construcción del proyecto salmista, ¿por qué, en el organigrama de la primera SPP (1982-1985), no ocupa un cargo superior al de director general de la Política Económica y Social en la Subsecretaría del Plan de Desarrollo, cuando su contrincante (Manuel Camacho Solís) es subsecretario de Desarrollo Regional?

Varias razones explican esta aparente incoherencia.

En esta época, Córdoba no goza todavía del reconocimiento suficiente como para ocupar un lugar muy visible. Es un hombre de reciente ingreso: no lo conocen ni él mismo conoce bien a bien los tejemanejes del sistema administrativo mexicano para asumir una posición de mando. Sin embargo, sus funciones tienen una importancia primordial. La Dirección General de Política Económica y Social es una verdadera "caja negra" y el centro donde se construyen los nuevos paradigmas dentro de la Subsecretaría. Recordemos que cuando Miguel de la Madrid encabezó la SPP, esta dirección, entonces bajo el mando de Carlos Salinas, tenía la misión de elaborar el Plan Global de Desarrollo (PGD), es decir dar coherencia a la gestión del presidente de la República. Esta dirección es la entidad que establece los contactos con los demás agentes administrativos, económicos y políticos. Córdoba ocupa exactamente el mismo puesto que tenía Carlos Salinas de Gortari de 1979 a 1981. El grado de influencia que le

³³ "Diez lecciones de la reforma económica de México", *Nexos*, núm. 158, febrero de 1991, pp. 31-48.

otorga este puesto indica realmente la amplitud de sus funciones: tiene acceso al ámbito interministerial, en el cual se da el proceso de toma de decisiones.

Córdoba aparece entonces como un personaje cuya influencia no debe ser medida por su visibilidad. Su designación, en 1984, como consejero en jefe del secretario de Estado confirma su perfil de "eminencia gris".

De 1982 a 1988, el grupo de la SPP está bajo la influencia de estas tres personalidades. Pronto, enmarcadas por una macrovisión común, se dibujan dos grandes corrientes: la corriente de inspiración camachista y la que encabeza José Córdoba. Según las dependencias administrativas en las cuales se encuentre y según sus propias afinidades, el personal de la SPP estará más influido por una tendencia que por otra. Hasta 1988, lejos de oponerse, estas dos tendencias se combinan armónicamente porque, a pesar de los matices, los elementos de identificación rebasan las divergencias.

Por un lado, el secretario de Estado se empeña en que coexistan y, por otro, la urgencia del momento (enfrentar una crisis sin precedentes, imponer un paradigma de austeridad y saber administrarlo con destreza sin obstaculizar la carrera a la presidencia) unifica los esfuerzos del equipo.

Los outsiders de la SPP

Varios actores no son miembros formales de la SPP; sin embargo pertenecen —con estatutos distintos— a la "comunidad SPP".

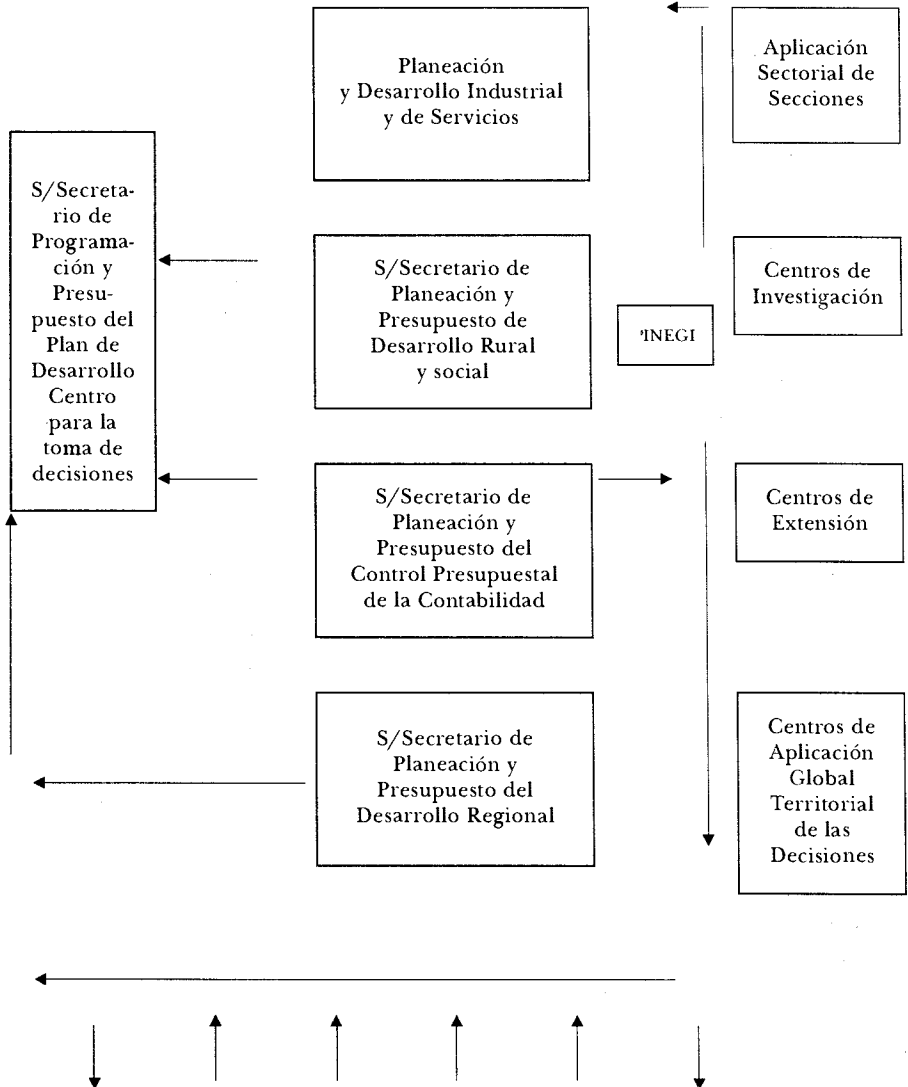
¿Qué se entiende por "comunidad SPP"? ¿Qué identifica a esos actores respecto al resto del equipo SPP? ¿Qué recursos estratégicos poseen los miembros de esta comunidad para ser mediadores eficaces, establecer redes interministeriales y negociar con los centros de poder económicos o gremiales (asociativos)?

Los *outsiders* se subdividen en varias categorías. Todos son intermediarios indispensables, pero se distinguen entre sí por la naturaleza de sus vínculos con el núcleo duro de la SPP.

Los grandes organismos económicos y financieros y las instituciones encargadas del desarrollo son los espacios en donde el grupo de la SPP ha buscado aliados cuando no ha colocado a los suyos, pues es conveniente estratégicamente conservar un apoyo —o la simple neutralidad, un pacto de no agresión— en el mundo de las finanzas y de la economía. Obviamente, se trata de un círculo afín al grupo de la SPP: una buena parte de los miembros de éste se formó en la "casa matriz".

Fuera del equipo del secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, definitivamente hostil al grupo de la SPP por razones tácticas (lucha por el poder) más que por principios (proyecto), se cuentan tres círculos. El círcu-

ORGANIGRAMA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA PRIMERA SPP (1982-1985)



Hacia los estados de la Federación

lo exterior es el de los altos funcionarios del Banco de México. Ante todo, son hombres leales al presidente de la República; a pesar de los conflictos que opusieron Hacienda a la SPP durante la primera mitad del sexenio, parecen haber conservado buenas relaciones con el grupo SPP. De hecho, después del triunfo del equipo salmista sobre el de Jesús Silva Herzog en junio de 1986, el pequeño equipo de Miguel Mancera seguirá en Banxico mientras una parte del personal de Hacienda será destituida con Silva Herzog. En los sectores periféricos del Banco de México —los organismos que tienen un impacto sobre los fines del proceso de desarrollo (Ficorca, FIDEC, FOVI-FOGA, FONEI, etcétera)— están los “hombres del medio”. Uno de ellos ocupa un lugar particular —Ernesto Zedillo, director de Ficorca— tanto por su perfil (por su edad, educación, trayectoria administrativa y nexos se identifica perfectamente con el grupo SPP) como por su papel en el acercamiento (reconciliación) con el sector privado. Finalmente, una categoría de hombres que no comparten los signos de identificación básicos del grupo SPP (edad, educación, etcétera), pero que tienen una larga trayectoria en el sector financiero, ocupan segmentos importantes en las instituciones financieras de desarrollo (Nafinsa, Banrural, etcétera). Cooperaron con el equipo del IEPES en 1980-1981, lo que los acercó al grupo de la SPP.

Por otro lado, hay un equipo cuyos miembros no son economistas, pero tienen experiencia en tareas de planificación. Algunos ocupan las instancias correspondientes en otras secretarías; otros, los más cercanos a Salinas o a Camacho, han acaparado células muy precisas y centrales en términos estratégicos (para orientar el proyecto de desarrollo). Están localizados en algunas secretarías de Estado clave: Trabajo, SEMIP, Secofi, etcétera.

La SPP de 1982 a 1985

La SPP, de 1982 a 1985, es una máquina importante: no sólo contribuye a la armonización de las políticas públicas sino que, además, es una verdadera escuela de cuadros.

Sin embargo, su fuerza y su vitalidad le vanatraer serios problemas: a partir de 1985, el equipo SPP es blanco de una serie de ataques destinados a restarle poder y autoridad. Esos ataques lo inducen a reaccionar, a diseminarse en el ajedrez administrativo y, así, a difundir más rápidamente su proyecto.

La Consolidación de la SPP: 1986-1988

Durante la segunda mitad del sexenio, dos acontecimientos pesan sobre las recomposiciones del grupo de la SPP y sobre la organización de esta dependencia. El "mini-PIRE" impone una fuerte reorganización (julio-agosto de 1985) de la SPP. La candidatura de Carlos Salinas a la presidencia de la República implica otra recomposición de la Secretaría.

¿Qué efectos tienen esos cambios para el futuro del grupo SPP? ¿Lo empujan a desintegrarse o, al contrario, lo ayudan a subsistir como núcleo central y aun a reforzarse?

La SPP de 1985 a 1987

El "mini-PIRE" marca el final de la prosperidad para la SPP. Se trata de un pequeño programa de cinco puntos que tiene como finalidad ampliar el programa de ajustes conocido como PIRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica, puesto en marcha a principios del sexenio).

Las restricciones presupuestales reducen la SPP en 40% su tamaño; pierde dos subsecretarías, al tiempo que desaparecen varias unidades de planeación en otras Secretarías de Estado, lo cual la afecta negativamente. Con mucho, la SPP es la entidad más dañada. Sin embargo, estas comprensiones no logran corroer la homogeneidad social del grupo ni las funciones vitales que debe cumplir esta plataforma administrativa. Es cierto que la permanencia del jefe (Carlos Salinas) en su puesto de secretario ha sido un factor esencial para la estabilidad del grupo.

Paradójicamente, esos momentos difíciles llevan al equipo a consolidarse. Por un lado, al replegarse sobre sí, el grupo consolida su aprendizaje; por otro, aprovecha la salida forzada de varios de sus miembros para acaparar sitios estratégicos, administrativos o electorales, lo cual atestigua una voluntad expresa de expansión y de articulación con lo político.

Así, a pesar de la comprensión del personal, subsiste el núcleo duro de la SPP: el currículum de base (en cuanto a generación, formación universitaria y trayectoria burocrática) queda intacto. Algunas permutas tácticas (Pedro Aspe Armella y Rogelio Montemayor Seguy, recién nombrados como subsecretario del Plan y del Control Presupuestal y presidente del INEGI respectivamente) no modifican la composición de esas dos ramas de la SPP. Otras permutas menores y algunas promociones internas acompañan esas transformaciones.

Contrariamente a lo que se afirma en algunos trabajos de universitarios, hay una correspondencia total entre la preparación académica y la trayectoria administrativa y el puesto ocupado en la SPP. Si la permanen-

cia en un mismo puesto es relativamente breve en las altas esferas de la administración mexicana (de dos a tres años),³⁴ el personal de la SPP no conoce esas tasas de rotación. Es normal, pues aquí se trata de un centro para formar personal especializado en tareas muy precisas: es necesario que cuente con el tiempo requerido para aprender a desempeñar bien su futuro papel.

Paralelamente, el organigrama de la SPP después de 1985 muestra que, pese a la reducción de puestos, las funciones que se desempeñan quedan sin cambio. Por ejemplo, la Subsecretaría de Programación sigue funcionando como un verdadero motor con su "caja negra" (la Dirección General de la Política Económica y Social) y con su memoria (el INEGI), así como con sus dos extensiones (sectorial y territorial).

Por otro lado, unos éxodos notorios caracterizan este segundo periodo. La SPP utiliza dos tácticas para delegar sus jóvenes *apparatchiki*. La primera consiste en mandar individuos que poseen suficiente capital político a cubrir puestos estratégicos para la consolidación del nuevo paradigma. El envío de algunos representantes del equipo a la escena legislativa constituye su segunda táctica.

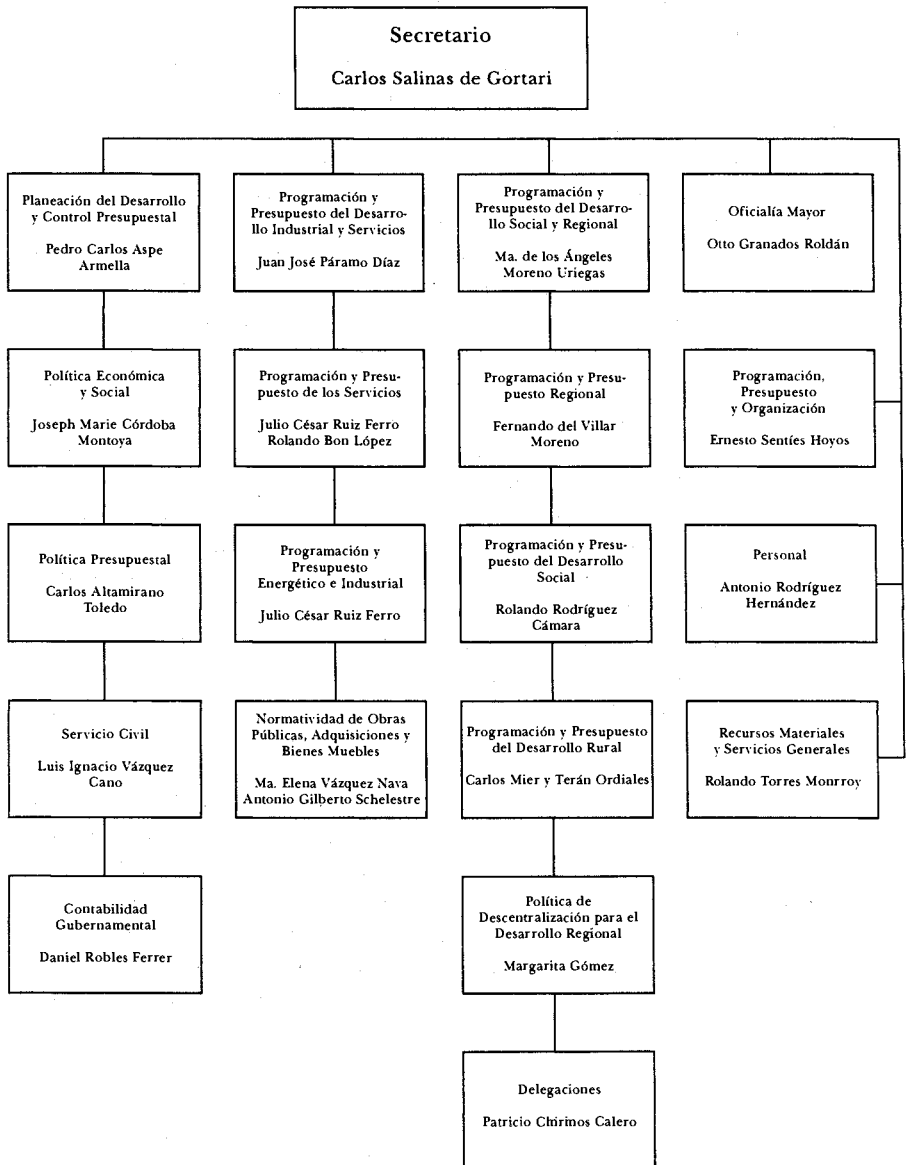
Conservando los espacios ocupados por los aliados "objetivos" del grupo SPP, como lo hemos mencionado con anterioridad, a partir de 1984-1985 se nota que éste se dedica a ampliar sus redes administrativas —lo cual retroalimenta la (re)construcción de la mediación social. La colonización de la Sedue y, en forma anexa, la dirección del Programa de Reconstrucción del Alojamiento en el gobierno capitalino después del sismo de 1985, son manifestaciones incontestables de la verdadera hazaña de la SPP.

Los hombres que siguen a Manuel Camacho a la Sedue son muy jóvenes; la mayoría, economistas con posgrados realizados en el extranjero (doctorados en economía y una especialidad en planeación social).

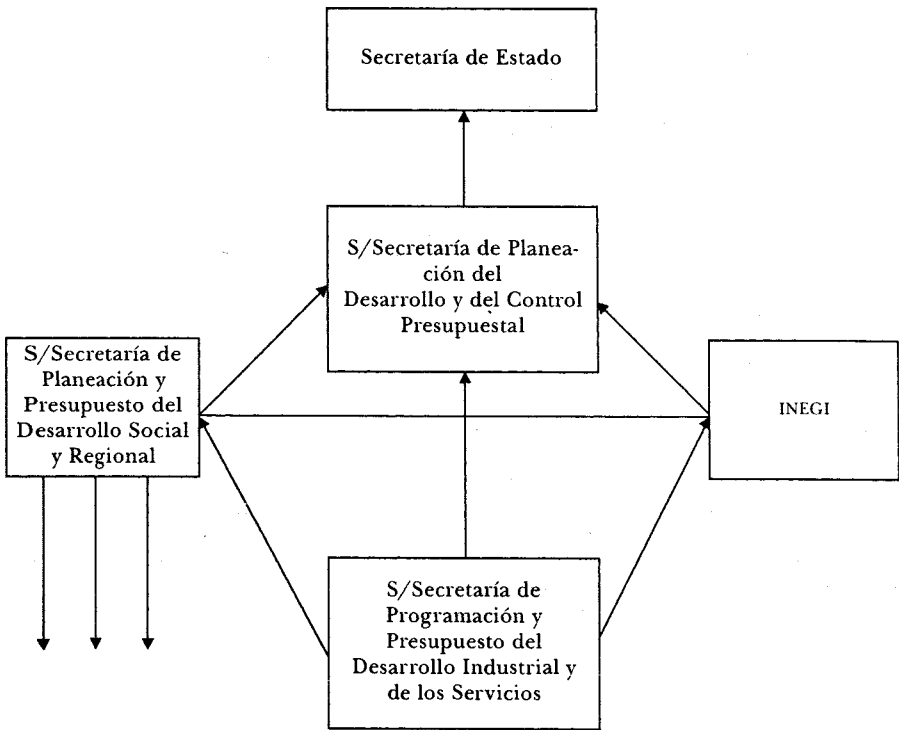
Los dos subsecretarios de la Sedue presentan un perfil distinto: especialistas en el campo que se les confió, no provienen de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la SPP; sin embargo, han tenido contactos con este equipo. Francisco Covarrubias Gaytán era miembro del IEPES en 1982, de la Comisión de Industria, Comunicaciones y Transporte, cuando Gabino Fraga era el asistente de Miguel de la Madrid en la SPP (1980-1981), y será el coordinador de la Comisión de Energéticos del Plan de Gobierno de 1982 a 1988. Cada uno en su área va a ser portavoz del proyecto de la SPP.

³⁴ Rogelio Hernández Rodríguez, *Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México, 1946-1982*, México, Flacso, segunda edición, 1988, 135 pp.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, 1985-1987



ORGANIGRAMA DE LA SEGUNDA SPP, 1985-1988



PERSONAL DE LA SEDUE. SUS RELACIONES CON LA SPP

El primer círculo

	<i>SPP</i>	<i>Sedue</i>
Alejandra Moreno Toscano	Directora general de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional (1982-1986)	Coordinadora de asesores del secretario
Roberto Salcedo Aquino	Delegado regional en el estado de Tabasco (1983-1987)	Oficial mayor
Agustín Quintanilla Ochoa	Director de Apoyos Financieros y del Presupuesto Regional (1982-1986) y asistente en el IEPES (1982)	Director general de Recursos Financieros
Manuel Guadalupe León Maza	Director de Normatividad de la Administración Pública y director de Operación y Control de la Administración Pública. Director general de Servicio Civil (1983-1984)	Director general de Recursos Humanos

El segundo círculo

	<i>SPP</i>	<i>Sedue</i>
Francisco Covarrubias Gaytán	IEPES, Comisión de Industria, Comunicaciones y Transporte	Subsecretario de Desarrollo Urbano
Sergio Reyes Luján	IEPES, 1986	Subsecretario de Ecología
Gabino Fraga Mouret	Asesor de Miguel de la Madrid 1980-1981	Subsecretario del Alojamiento

En un menor grado, esta lógica de extensión va a traspasarse, con variantes, al DDF. Con Manuel Aguilera al frente de la nueva dependencia forjada *ex nihilo* —la Dirección General de Reconstrucción del Alojamiento Popular—, el grupo camachista se extiende. Esta dirección es un enclave en el seno del DDF que queda enteramente bajo la jefatura de

Ramón Aguirre, representante del grupo de los administradores de viejo cuño que operó en la SPP en tiempos de Miguel de la Madrid (de 1979 a 1982).

En una perspectiva de sociología de los grupos, el hecho de que uno de los intelectuales de la SPP —Manuel Camacho Solís— ocupe un puesto de secretario de Estado y esté respaldado por uno de sus tenientes —Manuel Aguilera— subraya la voluntad de reforzar la SPP en el plano ideológico. Sin embargo, en el plano político da inicio a las facciones de la propia Secretaría.³⁵

Paralelamente, el envío de dos emisarios de la SPP a puestos electorales demuestra la voluntad de una articulación con la esfera política. Además de ponerle cerrojos a los espacios clave, esta facción afirma así su estrategia de modernización en el seno de un Congreso en el cual predominan todavía las organizaciones que representan los intereses más tradicionales.

Se trata aquí de controlar ciertas comisiones parlamentarias —las que se vinculan directamente con las modalidades del desarrollo. Luis Donaldo Colosio es presidente de la Comisión del Plan, del Presupuesto y de la Cuenta Pública. Es una verdadera instancia de control, equivalente a la SECOGEF, y goza de la legitimidad que le otorga la representación popular. Sócrates Rizzo es secretario de la Comisión de la Contaduría Mayor de Hacienda. Además, Raúl Salinas Lozano preside la Comisión de la Industria y del Comercio en el Senado de la República. Estos hombres controlan las “plazas fuertes” en las cuales se van a analizar, discutir y ratificar las modificaciones constitucionales en materia de apertura comercial y de desarrollo industrial.

La SPP durante la campaña electoral: 1987-1988

La candidatura del jefe de la SPP —Carlos Salinas de Gortari— a la presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional marca otro cambio de importancia. En ausencia de sus cabezas principales, dedicadas a promover dicha candidatura, ¿subsistirán los signos de identidad que han caracterizado al grupo SPP desde 1982? ¿Cuál va a ser su papel durante la campaña de Carlos Salinas?

El éxodo de una parte importante de las cabezas no afecta a la SPP en su unidad ni en su identidad.

³⁵ Camacho Solís, al ser nombrado secretario de Estado, adquiere una posición institucional de igualdad con el jefe de la SPP, Carlos Salinas, lo que provocó la inconformidad de una parte de los miembros de ésta, principalmente de los que tenían mayor afinidad con José Córdoba.

Sólo 10% del personal ha sido removido; sin embargo, son los que ocupaban los puestos más importantes quienes se mudan. El nombramiento de Pedro Aspe como nuevo secretario confirma la importancia de la Subsecretaría de Planeación del Desarrollo (y de Control Presupuestal, desde 1985) como trampolín para acceder a la titularidad de la SPP. En cambio, su reemplazo por Ernesto Zedillo —hombre ligado desde 1978 al Banco de México— plantea una incógnita: ¿cómo interpretar este nombramiento? ¿Significará la apertura de la SPP a los *outsiders* o bien un acercamiento al mundo de las finanzas?

Cualquiera que sea la respuesta, no tiene repercusiones para la homogeneidad social de la SPP. Ernesto Zedillo se identifica completamente con el grupo. Es más, por su trabajo en Ficorca (Banco de México), Zedillo ha sido un elemento clave en la gestión del nuevo paradigma (con la instalación del PAC) y también en el acercamiento del sector privado con el gobierno.³⁶ Paralelamente, el segundo puesto, verdadera caja negra de la SPP, es asignado a un hombre cercano a José Córdoba —Pascual García Alba Iduñate— que, en 1983, dirigía la política económica y social.

Además, el plan de campaña de Carlos Salinas utiliza la infraestructura de la SPP. Una de las más importantes a este respecto es la Subsecretaría de la Planeación del Desarrollo y su caja negra, la Dirección General de Política Económica y Social. Durante la campaña electoral, la SPP, el IEPES y el equipo de campaña se complementan. Más bien, la SPP provee las dos otras estructuras de campaña (IEPES y equipo electoral) con los recursos esenciales: les da los cuadros y los instrumentos de trabajo. Esta cercanía permitirá al presidente vigilar su “criatura”. Por otro lado, la correspondencia entre los puestos que este personal ocupó en la SPP y las funciones que desempeña durante la campaña muestra una vez más la intención explícita de formar nuevos cuadros especializados.

Una SPP en declive: 1988-1992

Cuando Carlos Salinas asume la presidencia de la República el 1 de diciembre de 1988, el grupo de la SPP se expande en el ajedrez político-administrativo: sus cabezas ocupan las principales Secretarías de Estado; otros tienen como misión administrar las principales empresas públicas, en tanto que

³⁶ El Ficorca fue un instrumento que permitió al sector privado renegociar su deuda con el gobierno. El éxito de Ficorca fue un elemento importante en el restablecimiento de las buenas relaciones entre el gobierno y el sector privado, deterioradas fundamentalmente a raíz de la nacionalización de la banca el 1 de septiembre de 1982.

un tercer grupo invade la arena electoral, partidista o asociativa. La SPP, por lo tanto, se modifica. Recupera su dualidad inicial y pierde una parte de las funciones que hacían de ella la columna vertebral administrativa y política: forjar un equipo unido, convencido del valor del nuevo proyecto y adiestrado para llevarlo a cabo, amén de ser el órgano central en el cual se define y se realiza esta modernización.

Un estudio minucioso de la repartición de los altos puestos rebasa nuestro propósito en este artículo.³⁷ El *background* del personal muestra que el dualismo se reinstaló: coexisten dos equipos que provienen de dos grandes corrientes. Por un lado, los economistas (de Hacienda y de la SPP) tienen a su cargo los programas industriales y de servicios, aunque la llegada masiva de ingenieros es notable (los tres subsecretarios son ingenieros); por otro lado, el alto personal encargado de los programas regionales comparte dos características: no tiene formación económica pero tiene experiencia en el campo de la planeación. Es la división entre lo sectorial y lo territorial,³⁸ que va a ser la principal línea de demarcación en la SPP a partir de 1988. Sólo la Subsecretaría de Planeación del Desarrollo y del Control Presupuestal vincula las dos áreas.

A pesar de su dualidad, la nueva SPP posee algunos núcleos identificadores que le dan unidad y coherencia. El personal conserva los rasgos que habían caracterizado a los equipos anteriores: la edad, la educación, la especialización que suple a la militancia, al capital asociativo (gremial) o a la experiencia electoral. Todo lo aleja de la clase administrativa tradicional.

Más que el curriculum sociológico, la importancia dada al Pronasol es lo que preserva la unidad de la SPP. El Pronasol da un sentido a la división de tareas que presenta la SPP en 1988. Además permite precisar los contornos de esas dos esferas de acción. En otros términos, la SPP cambia de misión. Es el lugar en el cual se articulan dos lógicas de acción distintas. Las dependencias sectoriales (la Subsecretaría de Programación del Presupuesto y la Subsecretaría de Programación del Desarrollo Industrial y de los Servicios) deben corregir los desajustes entre los sectores (el productivo o el social), mientras la célula territorial —Pronasol— tiene la función de legitimar el régimen. Con esta doble misión, la SPP sigue siendo la maqueta de la administración pública; sin embargo, deja de ser una escuela de formación de personal para el Estado.

³⁷ El lector interesado en estas cuestiones podrá consultar mi tesis doctoral, "Les transformations politiques et économiques au Mexique: 1970-1995", *op. cit.*

³⁸ Entendemos por "sectorial" la producción de políticas industriales y de servicios y por "territorial", la de políticas de índole regional (incluyendo, en este caso específico, los sectores social y ecológico).

Desde su creación, la SPP ha sido una secretaría conflictiva en el ajedrez administrativo. La escisión entre Presupuesto e Ingresos era una irracionalidad en el plano económico, pero respondía a una estrategia política: romper con la preponderancia de Hacienda y brindar un espacio político a un modelo de desarrollo alternativo respecto del conservador que había sido administrado por los "monetaristas". De hecho, la SPP favoreció la coexistencia institucional de dos modelos de crecimiento y fue, también, el canal de expresión de su antagonismo. Luego permitió que se afanzara el poder del grupo que se perfilaba como ganador, al convertirse en un verdadero centro de formación de personal; sin embargo, a partir del momento en que llevó a buen término esas tareas, se cancela su misión política. Por esa razón, desde el inicio de la gestión gubernamental de Carlos Salinas, el 1 de diciembre de 1988, su existencia se vio amenazada. Su desaparición era solamente una cuestión de tiempo y de oportunidad.

El arreglo de la deuda externa en 1989, la fuerza que otorgaron al presidente Salinas los resultados electorales de la mitad del sexenio (julio de 1991) y las implicaciones de la eventual firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) se conjugan para acordar la desaparición de la SPP en marzo de 1992.³⁹ Su personal se reparte en tres secretarías. Hacienda y la SEP comparten la casi totalidad del "equipo sectorial", mientras que los planificadores con experiencia en lo territorial emigran hacia una nueva plataforma administrativa, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), encargada de las políticas social y ecológica.

CONCLUSIONES

Este breve estudio nos ha permitido dibujar la dinámica de formación de un equipo unido alrededor de una nueva propuesta, con la capacidad intelectual para idear un proyecto de desarrollo de gobierno, que toma cuerpo durante la gestión gubernamental de Miguel de la Madrid.

Rápidamente, desde el inicio de los ochenta, este pequeño núcleo se caracteriza por ser una verdadera fuerza centrífuga en el proceso de toma de decisiones. Los miembros de la SPP han ocupado una posición central

³⁹ Rogelio Hernández anota también que la desaparición de la SPP en 1992 —y el refuerzo paralelo de Hacienda (que llegó a ser más poderosa que en 1976)— corresponde al nuevo esquema de desarrollo económico promovido por el régimen de Carlos Salinas, pero iniciado desde el anterior ("La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, enero-marzo 1993, vol. XXXIII, núm. 1, p. 172.

en la construcción del nuevo paradigma global; también han influido en la definición de los escenarios políticos y han desempeñado un papel de primer plano en la coordinación y la jerarquía de las diferentes políticas sectoriales.

El génesis y la socialización de los miembros de esta Secretaría de Estado han valorado las modalidades para la constitución de un equipo y los mecanismos que han dado a este grupo la capacidad para fabricar y administrar las nuevas políticas públicas.

Este grupo compacto (al menos hasta el final del sexenio) ha logrado organizar redes múltiples y densas. Gracias a una política voluntarista, los futuros cuadros fueron seleccionados rigurosamente y luego especializados en ciertos campos (áreas), mientras la presencia de líderes políticos e intelectuales aptos para inculcar valores y representaciones sociales autorizadas alentó la homogeneidad social del clan. El hecho de detectar los escenarios privilegiados de sus acciones nos ha permitido subrayar su aptitud para la toma de decisiones: este equipo entendió la importancia de la concertación interministerial, así como la importancia de las instituciones políticas que ejercen un poder tutelar. Finalmente, aun cuando se trata todavía de un fenómeno embrionario, hemos anotado el esfuerzo por dotar de capital político a los miembros de este clan. Es un proceso decisivo para diferenciar esta élite dirigente de una "tecnoestructura" pura.

El análisis nos ha permitido también entender el papel de la institución que ha sido la verdadera *alma mater* de este equipo: la SPP. Es una auténtica maqueta de la administración pública mexicana. De 1982 a 1985, la SPP es, ante todo, un centro de aprendizaje para un pequeño grupo al que se inculca una nueva terminología, una nueva visión del mundo y un nuevo *ethos*. Este equipo va a ser auspiciado por un cierto número de aliados estratégicamente distribuidos fuera de su recinto. Es 1985 una fecha "bisagra", pues en ella se consolida el trabajo iniciado durante la primera mitad del sexenio, y la SPP puede enviar a sus hijos predilectos a conquistar diversas áreas administrativas y políticas.

El sexenio de Miguel de la Madrid es esencial en la transformación de la SPP en una institución central que asegura la fabricación de las políticas públicas de la nación. Bajo el mando de Carlos Salinas de Gortari, cumple finalmente la misión que le había asignado José López Portillo cuando la creó. Por carecer de un equipo —o por la incapacidad de formarlo— nunca, hasta ese momento, se había realizado el enorme potencial del cual había gozado desde el principio.

No es una paradoja menor que el equipo que logra aprovechar este potencial es justamente el equipo que José López Portillo había querido vencer al crear la Secretaría de Programación y Presupuesto.