

# 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

# ÍNDICE

<b>Agradecimientos</b>	<b>13</b>
<b>Introducción</b>	<b>19</b>
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>LOS AJUSTES AL LEGADO REVOLUCIONARIO</b>	
<b>I. El funcionamiento del México posrevolucionario</b>	<b>41</b>
Los pilares del sistema posrevolucionario	43
Disfunciones y erosión de los mecanismos del sistema	63
<b>II. La tecnocracia al servicio del populismo: Luis Echeverría Álvarez, 1970-1976</b>	<b>79</b>
El candidato en campaña	80
En busca de un nuevo modelo: el desarrollo compartido	85
Una recomposición de los centros de decisión	88
El "triángulo de la eficacia" y la disfunción de las políticas públicas	99
El fracaso de un populismo democrático	102
<b>III. El sexenio de José López Portillo, 1976-1982; conflictos en torno a la SPP</b>	<b>111</b>
Escenificación de la intriga: las grandes estrategias presidenciales	112
El fortalecimiento del presidencialismo	116
La reforma administrativa	120
La SPP: una estructura de unión para un equipo	124
El sexenio de López Portillo: una enseñanza para los reformadores	139
<b>Conclusión</b>	<b>147</b>

SEGUNDA PARTE

LOS CIMIENTOS DE UN NUEVO PROYECTO DE NACIÓN

Introducción	153
I. La construcción de un nuevo algoritmo: 1982-1988	157
Las estrategias presidenciales para administrar la crisis	157
Las estrategias de los responsables de la economía: el referencial como apuesta en la lucha por el poder	170
Conclusiones	211
II. Las lógicas de acción organizacional del grupo SPP	215
El equipo de Miguel de la Madrid en la SPP. El entrecruzamiento de múltiples lógicas de acción (1979-1981)	215
La SPP bajo la dirección de Carlos Salinas de Gortari: un vivero para una nueva generación	226
Conclusiones	265
Conclusión. La SPP y la planificación: éxitos y desafíos	267

TERCERA PARTE

LA REFORMA DEL ESTADO

Introducción	277
I. Carlos Salinas de Gortari y su equipo	283
El equipo de la SPP en el poder	283
La desaparición de la SPP	297
La preparación de una nueva generación	307
Nuevas alianzas: la politización del sector privado	320
Conclusión	327
II. Las grandes políticas salinistas	329
La divulgación del proyecto	331
La reforma del Estado y las políticas económicas	340
La reforma del Estado y la transición democrática	360
La reforma del Estado y la política social	367
Conclusiones	375
III. La sucesión y la escisión del grupo SPP	381
Presiones sobre la sucesión de Carlos Salinas	381
Las facciones: una fuente de inestabilidad	387
Conclusión	401

<b>Conclusión. La gestión de la modernización, generadora de un conflicto potencial</b>	<b>403</b>
---	------------

**CUARTA PARTE  
LAS DIFICULTADES DEL NUEVO ORDEN SOCIAL**

<b>Introducción</b>	<b>409</b>
<b>I. Los años difíciles</b>	<b>411</b>
<b>El grupo de la SPP en el centro de la inestabilidad: 1994</b>	<b>411</b>
<b>Ernesto Zedillo: ¿Impugnación, redefinición o continuidad del proyecto de modernización?</b>	<b>425</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>445</b>
<b>II. La reforma del Estado y las transformaciones del nacionalismo revolucionario</b>	<b>449</b>
<b>Las grandes estrategias organizacionales para transformar el sistema político</b>	<b>450</b>
<b>Las restricciones de la herencia revolucionaria</b>	<b>458</b>
<b>Las transformaciones de los mecanismos de organización y de representación del sistema político</b>	<b>470</b>
<b>Conclusión</b>	<b>483</b>

**ANEXOS**

<b>1. Evolución de las principales instituciones económicas de la administración central de 1978 a 1994</b>	<b>497</b>
<b>2. Evolución de los hombres de la SPP en el ajedrez político-administrativo: 1979-1995</b>	<b>498</b>
<b>3. Anexo metodológico</b>	<b>501</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>515</b>
<b>Siglas</b>	<b>529</b>
<b>Índice de ilustraciones</b>	<b>535</b>



## **II. LA TECNOCRACIA AL SERVICIO DEL POPULISMO: LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, 1970-1976**

Los dos gobiernos que rigen al país de 1970 a 1982, intentan sucesivamente remediar las disfunciones que sufre el sistema. Ninguno tiene intención de modificar a fondo el régimen heredado de la Revolución mexicana. Ciertamente es que en 1970 Luis Echeverría está consciente de que uno de los puntos neurálgicos es la subrepresentación de los estratos medios educados en las diferentes instancias del sistema político; por eso gran parte de las reformas que habrá de emprender intentarán aportar una solución. Pero Echeverría sabe asimismo que la vida del sistema no se halla en peligro de muerte; piensa que bastarán ciertos reajustes para salir del atolladero. Por otra parte, los resultados económicos no son malos, y aunque a principios del mandato siguiente (1976) se hayan multiplicado las dificultades, el descubrimiento del potencial petrolero del país devuelve la esperanza y restablece la fe.

Con aquella intención –volver funcional al sistema– como telón de fondo, Luis Echeverría y José López Portillo aplican una serie de medidas que sirven sobre todo para remediar lo más urgente. En ese avance paulatino, uno y otro colocan nuevas piezas en el tablero y dan papeles a nuevos actores, lo que a la larga perturbará el marco tradicional en que se jugaba el destino de la nación. En efecto, los cambios de organización político administrativos modifican las relaciones de fuerza, de poder y de autoridad entre los diferentes grupos que toman decisiones.

En un primer momento, expondremos las estrategias que desplegó Luis Echeverría para asumir una gestión política que restaurara cierta coherencia ante el traumatismo infligido al sistema y a la sociedad por el movimiento estudiantil. De ese sistema, caracterizaremos dos de sus elementos: los actores y las organizaciones más implicadas en el control de los intereses a cuyo alrededor se deben reestructurar nuevas relaciones sociales. Luego intentaremos precisar la naturaleza de los cambios que el nuevo presidente introduce en los mecanismos de poder. La comprensión de esas lógicas de acción es indispensable para entender la naturaleza y la importancia de los núcleos y de las formas de resistencia ante el cambio (los bloqueos). También lo es para entender los intereses que ulteriormente enfrentará el grupo cuya voluntad es transformar a fondo el sistema de acción.

En un segundo momento, examinaremos las estrategias desplegadas por el nuevo jefe de la nación para remediar las dificultades heredadas de la administración anterior. Las dos principales respuestas que se ofrecen en medio de la euforia debida a los inesperados descubrimientos de gigantescas reservas petroleras serán la apertura política y la modernización administrativa.

### EL CANDIDATO EN CAMPAÑA

El 1º de diciembre de 1970 Luis Echeverría Álvarez asume la presidencia de la República Mexicana. El verdadero maratón que el candidato efectuó en el transcurso de su campaña presidencial le permitió conocer el alcance de los problemas y la naturaleza de las demandas de los diferentes grupos sociales. Esto lo obliga como candidato, y luego como nuevo jefe de la nación, a emprender una serie de acciones con vistas a administrar las diferencias y los desequilibrios entre los sec-



tores, cuyos modos de reproducción chocan frontalmente y con inquietante frecuencia.

Resulta curioso que Luis Echeverría sea un hombre de aparato a quien nada en su experiencia pasada inclinaba al cambio. Por tanto, no dispone de un proyecto ni de un equipo de hombres preparados para esa tarea. Desprevenido, tiene que enfrentar rápidamente y con pragmatismo los azares e incertidumbres de la situación.

“Cuando, el 1º de diciembre de 1970, Luis Echeverría Álvarez asume la presidencia de la República, parece incorporar todas las características de la élite política mexicana. Ha seguido al pie de la letra todas las reglas del juego”.<sup>1</sup> El nuevo presidente encarna entonces el prototipo de hombre que ha hecho una brillante carrera político-administrativa en la que no se traslucen las inclinaciones de un gran reformador. Sus orígenes familiares lo vinculan a la vez a los valores tradicionales y a las grandes figuras del liberalismo y de la Revolución.<sup>2</sup> Nacido en México el 17 de enero de 1922, estudia derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (1940-1944). Desde un principio, Echeverría se muestra extremadamente activo en cuestiones de política estudiantil.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Peter H. Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment in 20th Century Mexico*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1979, p. 323.

<sup>2</sup> “La vida privada de los Echeverría Zuno se llevó conforme a la más pura tradición liberal mexicana. María Esther Zuno y Luis Echeverría no contrajeron matrimonio por la Iglesia [...]. Esto no fue impedimento para que los hijos de Luis Echeverría fueran educados en la Universidad Iberoamericana, institución dirigida por jesuitas y, además, llevaran los Echeverría Zuno una estrecha amistad con monseñor Sergio Méndez Arceo, el progresista obispo de Cuernavaca” (fallecido en 1992). F. Suárez Farías, *Élite, tecnocracia y movilidad política en México*, México, UNAM, 1991, p. 121.

<sup>3</sup> Dirige el periódico de los jóvenes *México y la universidad* y participa en la publicación de *Mundo libre* bajo la dirección de Isidro Fabela (miembro fundador del Ateneo de la Juventud en 1909), quien tendrá una influencia determinante en la formación nacionalista y tercermundista de Echeverría.

Como manda la tradición, de 1947 a 1949 también imparte clases en la Facultad de Derecho de la UNAM.

De manera paralela a la socialización política adquirida en el medio universitario, de 1946 a 1952 Echeverría perfecciona su aprendizaje bajo la tutela del general Rodolfo Sánchez Taboada, presidente de Comité Ejecutivo Nacional del PRI. En torno a ese político militar, Echeverría forma poco a poco el grupo que lo acompañará a la presidencia. En ese ascenso lo seguirán las amistades que cultivó como estudiante y sus diferentes colegas de trabajo en el transcurso de su trayectoria como alto funcionario. El destino del futuro presidente sigue al de Sánchez Taboada en el partido y luego en la Secretaría de Marina y la Secretaría de Educación. La muerte del general, acaecida el 2 de mayo de 1955, lo obliga a ampliar su red de contactos.<sup>4</sup> Promovido a oficial mayor del CEN del PRI, en 1957 escala un nuevo peldaño. Pero sólo ocupa verdaderamente una posición estratégica a partir de 1958, cuando es nombrado subsecretario de Gobernación, durante el mandato de Adolfo López Mateos (1958-1964). Entonces cambia de patrocinador y en lo sucesivo seguirá el destino de su nuevo patrón, Gustavo Díaz Ordaz. En 1963 la candidatura de Díaz Ordaz a la presidencia de la República promueve a Luis Echeverría a la categoría de secretario de Gobernación, en donde presidirá los trabajos de la Comisión Federal Electoral. Una vez elegido, Díaz Ordaz lo confirma en su puesto (1964-1969). "Seis años después, Echeverría seguirá la misma trayectoria que sus predecesores, Alemán, Ruiz Cortines y Díaz Ordaz: la Secretaría de Gobernación lo

<sup>4</sup> Perteneciente al círculo de los íntimos (*inner circle*) del general Lázaro Cárdenas, Sánchez Taboada gobernó Baja California Norte de 1937 a 1940; a Luis Echeverría le transmitió la admiración que sentía por el autor de la nacionalización petrolera y de la instauración de la reforma agraria. F. Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 4a, 1966, p. 108.

conducirá directamente a la presidencia. Al parecer, era ya una tradición".<sup>5</sup>

Su trayectoria personal como estudiante y luego como militante y alto funcionario le da un perfil de hombre de aparato más que de renovador.<sup>6</sup> En la observación de las reglas implícitas del sistema su única laguna consiste en no haber ocupado nunca un puesto electoral: Echeverría inaugura una corriente que parece anunciar el fin de la era de los políticos burócratas en beneficio de los tecnócratas.

Durante la campaña que despliega con vistas a las elecciones presidenciales, el candidato privilegia dos aspectos: una retórica que busca redefinir el proyecto de gobierno y una estructura administrativa y política (el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, IEPES) que agrupa a un equipo capaz de diseñar los grandes ejes de ese proyecto.

La campaña electoral de Luis Echeverría Álvarez contrasta con la de sus predecesores, pues expresa el deseo de romper con el pasado inmediato y de volver a los grandes valores revolucionarios: "la apertura democrática" es el eslogan en que se quieren condensar el espíritu y la letra del mensaje del candidato priísta. Echeverría exalta los ideales de la Revolución mexicana y de la Constitución de 1917, que son referentes capaces de conferir al gobierno la legitimidad política y la legitimación social indispensables.<sup>7</sup> Echeverría se proclama hi-

<sup>5</sup> Peter H. Smith, *op. cit.*, p. 23.

<sup>6</sup> "La carrera de Luis Echeverría, su acción en la Secretaría de Gobernación durante los periodos de crisis de 1959 (las grandes huelgas de los ferrocarrileros, seguidas de detenciones en masa y de la condena de los líderes sindicales irrecuperables para el PRI) y, en fechas más recientes, durante la represión del movimiento estudiantil de 1968, aparecen al mismo tiempo como una garantía de continuidad para los cuadros del partido y como una amenaza para una oposición de izquierda reducida de nuevo al silencio o a la clandestinidad". J. Revel Mouroz, *op. cit.*, p. 7.

<sup>7</sup> Echeverría se compromete a concluir la reforma agraria y a poner a disposición de los ejidatarios y los pequeños propietarios los medios para cultivar la tierra.

jo legítimo del general Cárdenas, lo cual le permite asociar simbólicamente su administración con los mitos fundadores de la nación. Al grito de: “con la Revolución mexicana y la Constitución de 1917, ¡arriba y adelante!”, invita a sus compatriotas a imprimir un nuevo impulso a la Revolución. Respetuoso de las tradiciones, Echeverría trata de conciliar la continuidad y la renovación.

La campaña de Luis Echeverría procura proyectar la imagen de una distancia abismal con el programa económico del gobierno de Díaz Ordaz y con el aspecto de cerrazón (e incluso de autoritarismo) de la figura presidencial. Este contraste explica el asombro de Díaz Ordaz ante la verdadera metamorfosis de su sucesor, quien había descuidado para entonces su apariencia y su reputación de hombre reservado y servil para transformarse en un líder prolijo, querido por los jóvenes. El antagonismo entre ambos hombres explica el pesar que sentirá Díaz Ordaz por haber designado a un sucesor que habría de repudiar de manera tan categórica su persona y su gestión.

La multiplicación de las jornadas de estudios patrocinadas por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI permite integrar en la campaña electoral a otras élites distintas de los caciques locales o de la oligarquía económica de provincia; en ella tendrán amplia cabida los “especialistas”. Por ese motivo el IEPES adquiere importancia inusitada y se constituye en campo de entrenamiento de las jóvenes promesas de la alta administración, ofreciéndoles a buen precio un barniz de “politización” que los dispensa de “hacer talacha” en alguno de los sectores del partido. Otra faceta de aquella voluntad manifiesta de apertura y de pluralismo es la multiplicación de contactos con los estratos de población más diversos (las clases populares, los indígenas, los estudiantes y los universitarios) durante las reuniones públicas o los mítines.

Aquellos signos de ruptura, la personalidad, el programa de Luis Echeverría y el enorme poder de la máquina electo-

ral priista se conjugaron el 5 de julio de 1970 para asegurar el triunfo de Luis Echeverría, captando votos para un PRI cuyo prestigio iba en descenso.<sup>8</sup> Con el apoyo de los sufragios del PRI, del PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana) y del PPS (Partido Popular Socialista), Luis Echeverría triunfa por amplio margen sobre su contrincante, el candidato del PAN (Partido Acción Nacional), Efraín González Morfín, con 11923755 votos (es decir 85.9%) contra 1945391 votos, o sea el 14.1% de los sufragios.

En su discurso de toma de posesión Echeverría declara que “la Revolución mexicana acelerará su marcha” y llama a una “nueva alianza nacional”. Su programa de reformas corresponde a las promesas de su campaña y el deseo de movimiento al parecer se impone de manera definitiva a la voluntad de orden.

#### EN BUSCA DE UN NUEVO MODELO: EL DESARROLLO COMPARTIDO

“El desarrollo compartido” se presenta como un nuevo referencial; antes que nada es un manifiesto en favor de las clases ascendentes, que no sólo se sienten marginadas en el plano político sino también perciben que la orientación económica garantiza cada vez menos su supervivencia. Las respuestas políticas del desarrollo compartido a esa búsqueda de identidad son

<sup>8</sup> La oposición estaba literalmente decapitada. Carlos A. Madrazo muere en un accidente de aviación el 5 de junio de 1969, antes de haber podido poner en pie el Frente Democrático. El 16 de noviembre de 1968, el Partido Popular Socialista pierde a su secretario general, Vicente Lombardo Toledano, líder prestigioso por sus actividades sindicales pasadas. El dirigente más popular del Partido Acción Nacional, Adolfo Christlieb Ibarrola, presidente del partido de 1962 a 1968, muere el 6 de diciembre de 1969. En fin, la represión política y los arrestos posteriores a Tlatelolco decapitan a los grupos de izquierda. Incapaces de reunir a la izquierda marxista detrás de un líder, preconizan la abstención.

el crecimiento y la profesionalización de la función pública, así como el fortalecimiento del sector popular en el seno del partido. El proyecto económico redimensiona el papel del Estado y del sector privado en la economía y redefine la política fiscal.

En efecto, la imperiosa necesidad de legitimidad personal, pero también de legitimación social, impulsa a Echeverría a idear una propuesta alternativa a lo que entonces se conocía como “el desarrollo estabilizador”. La corriente de pensamiento promovida por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y en particular por Raúl Prebisch, le ofrece el marco teórico y el personal para echar abajo las ecuaciones fundamentales del viejo referencial.<sup>9</sup> Por inscribirse en el pensamiento de la CEPAL y al pretender defender la opinión contraria al “desarrollo estabilizador”, el “desarrollo compartido” se propone atribuir al Estado un papel medular en todos los planos. A escala política ello significa reforzar el poder del presidente como legítimo representante del Estado; en lo administrativo asistimos al entusiasmo por la planificación y a un extraordinario fortalecimiento del sector público; y en el plano económico a una creciente participación del Estado en la economía y a un aumento del gasto social.

<sup>9</sup> Sobre las modalidades de crecimiento y de desarrollo de las naciones, los diferentes organismos internacionales —sobre todo el Fondo Monetario Internacional y la CEPAL— adoptan posiciones teóricas divergentes que oponen a los “monetaristas” y a los “estructuralistas” (los keynesianos). Para los monetaristas, partidarios del libre funcionamiento del mercado, los mecanismos de los precios son los medios idóneos para repartir los recursos productivos y obtener un crecimiento económico a la vez elevado y sostenido. Los estructuralistas prefieren intervenir en los mecanismos de los precios: en el contexto latinoamericano, la planificación es una herramienta que permite rebasar las limitaciones inherentes al libre juego de las fuerzas del mercado. En tanto que las concepciones liberales o neoclásicas destacan los aspectos monetarios de la inflación, los keynesianos consideran que los problemas del subdesarrollo y de la inflación dependen de la estructura misma de las relaciones comerciales entre los países desarrollados y subdesarrollados.

Sin embargo, el antagonismo entre el desarrollo estabilizador y el desarrollo compartido toca más la forma que el fondo. El marco general permanece intacto: un régimen constitucional de economía mixta que echa raíces en un mundo cerrado y protegido económicamente. Ambos modelos divergen sobre todo en términos de políticas de movilización y de estrategias de crecimiento. Antes que nada, acentuar sus diferencias es para Echeverría una herramienta retórica destinada a precisar los linderos del proyecto; el hecho de tomar como referencia un modelo pasado (de acentos cardenistas) ofrece un sello legitimador.<sup>10</sup>

El asunto de la expansión del Estado en el plano económico sirve de premisa a los otros dos fenómenos. Entre 1970 y 1976 el producto nacional bruto aumenta 51% en tanto que el gasto público crece más de 116.5%.<sup>11</sup> De manera paralela el Estado se extiende institucionalmente y se vuelve el empleador más importante de la nación, pero también en el primer inversionista.<sup>12</sup>

Pero el “desarrollo compartido” es sobre todo un instrumento al servicio de la relegitimación del régimen político.

Ante los límites del sistema –modalidades corporativistas que no incluyen a las clases medias mayoritarias– el *boom* del empleo público es una estrategia de cooptación de los sectores más disruptivos. Las consecuencias son múltiples. Representado por la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, el sector popular es mayoritario en la Cámara de

<sup>10</sup> En la historia posrevolucionaria Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán representan los dos grandes polos opuestos: el primero simboliza la versión “social” de la Revolución mexicana, en tanto que el segundo es portador de la corriente liberal.

<sup>11</sup> Gastos públicos de funcionamiento y de inversiones de las empresas estatales.

<sup>12</sup> En seis años el número de empresas paraestatales se multiplicó por diez: ¡de 84 pasaron a 845! En total el sector público empleaba 14% de la población económicamente activa, contra 4.8% en 1970.

Diputados y en el Senado de la República; la función pública acapara papeles antaño reservados a los miembros del partido, a los jefes políticos locales, a las organizaciones sectoriales tradicionales e incluso a las asambleas legislativas, locales o nacionales. Y la propia naturaleza del patrocinio se transforma y se institucionaliza. El presidente de la República pasa a ser el “gran patrón”; su clientela cobra importancia y se impone a la de los “patrones” locales (los caciques rurales) o sectoriales (dirigentes sindicales obreros). Las instancias de legitimación del régimen pasan progresivamente de manos del aparato político del Partido a la administración pública. Esa expansión de la administración precisará nuevos métodos de organización, de gestión y de coordinación entre los diferentes organismos que dependen del Estado: la planificación aparece entonces como una verdadera panacea. “Las decisiones políticas que en los sexenios anteriores eran rutinarias se hicieron tan complejas en el plano técnico y administrativo que fue necesario ampliar las dimensiones de la administración para hacerla mucho más eficaz”.<sup>15</sup>

#### UNA RECOMPOSICIÓN DE LOS CENTROS DE DECISIÓN

La gestión de Luis Echeverría lleva hombres nuevos al escenario político administrativo y rompe con los mecanismos de selección de personal que entonces estaban en vigor.

Aunque la composición de su primer gabinete (1º de diciembre de 1970) respeta cierto equilibrio entre las facciones tradicionales, el jefe de la nación muy pronto se aparta de él: el 10 de junio de 1971 algunas de aquellas personalidades son señaladas como principales responsables de los desastres

<sup>15</sup> A. Cantú, “El Estado Programador”, México, *Nexos*, núm. 51, 1982, p. 19.



del país. Los famosos “emisarios del pasado” son objeto de una amplia purga; Luis Echeverría los reemplaza por nuevos miembros que integran su camarilla personal. La recomposición de las élites –fenómeno conocido como “apertura democrática”– trata de cooptar a los disidentes, pues ésta es una manera de desarticular los movimientos de oposición de izquierda que habían ganado terreno en octubre de 1968, y de tomar distancia respecto a los cuadros tradicionales del régimen. Además, la cooptación personaliza la relación entre el presidente y los recién llegados.

Toda esa operación cubre varias etapas: la gran purga, la inclusión de jóvenes con brillantes diplomados y la concentración de los “hombres del presidente” en las secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional.

*Cambio de generación y funcionarización:  
los corolarios de un poder presidencial fortalecido*

Seis meses después de su llegada al poder, Luis Echeverría aprovecha los incidentes del 10 de junio de 1970<sup>14</sup> –hay quienes sostienen que él los suscitó– para deshacerse de los viejos cuadros del partido a los que había confiado puestos clave; unos eran seguidores de Díaz Ordaz, en tanto que otros provenían de grupos políticos rivales. Por lo demás, Echeverría frena las protestas estudiantiles con amenazas indirectas de promover un nuevo Tlatelolco. El 10 de junio lo consolida de manera definitiva en su poder presidencial.

<sup>14</sup> El 10 de junio de 1971 la manifestación de los alumnos de la Escuela Normal es reprimida violentamente por los “halcones”, grupo paramilitar del gobierno. A partir del 15 de junio caen algunas cabezas: el jefe de la policía capitalina (Rogelio Flores Curiel), el regente de la ciudad (Alfonso Martínez Domínguez) y el gobernador del estado de Nuevo León (Eduardo Elizondo).

El presidente emplea diferentes estrategias para formar su equipo. Los múltiples cambios en las diferentes esferas del poder (del Ejecutivo Federal y de los estados, del Legislativo, etc.) sirven para desmovilizar a los viejos cuadros y paralelamente para fortalecer el poder presidencial. Además, los puestos de gobernador son posiciones estratégicas en las que Echeverría coloca a sus partidarios. En fin, apoyándose en un grupo de jóvenes y brillantes universitarios promueve a cierto tipo de funcionarios en detrimento de los viejos grupos políticos y de los expertos del medio financiero gubernamental.<sup>15</sup> De ese modo refuerza dos rasgos de la movilidad administrativa: un comportamiento adscriptivo (personalista) y una avanzada formación universitaria.

Con frecuencia se ha tachado al sexenio de Luis Echeverría de “efebocracia”, calificativo éste que no da sino una imagen parcial de la realidad. En efecto, el jefe de la nación acentúa cierto antagonismo en el reclutamiento de su personal: reúne a las generaciones más viejas (28.5%) y a las más jóvenes. Como es evidente, estas últimas son las más señaladas: 22.1% del gabinete no cumple cuarenta años y cinco de sus miembros no llegan a treinta en el momento de asumir su puesto. A algunos se les identifica con el movimiento del 68. Nombrados para puestos importantes, unos deben definir los criterios de la política económica del país (Francisco J. Alejo e Ignacio Ovalle son enviados respectivamente a Sepsanal y a Presidencia), otros son llamados a puestos de confianza (Juan José Bremer e Ignacio Ovalle son secretarios particulares del jefe del Estado, en tanto que Jiménez Lascano es su jefe de información y relaciones públicas). Para el poder presidencial, su juventud constituye una doble ventaja: por un lado los hace más aptos para comprender y prever las necesidades y las demandas de una sociedad más urbana,

<sup>15</sup> También se apoyó en el movimiento obrero organizado, tras haber tratado en vano de que cayera su líder perenne, Fidel Velázquez.

más joven y en plena evolución; por el otro, su inexperiencia y su falta de contactos personales los pone a merced de la sola voluntad presidencial. Aquel nuevo grupo gana posiciones gracias a los nexos directos forjados con el jefe del Ejecutivo o con los miembros de su círculo inmediato.

Conjuntamente, un alto mando (secretarios y subsecretarios) de menos de 40 años de edad se instala en puestos clave: Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Procuraduría, etc.<sup>16</sup> Ese rejuvenecimiento se aprecia en todos los niveles: es parte esencial de la estrategia de inclusión. En 1975, de los empleados federales 70.5% tiene menos de 40 años y la reforma constitucional reduce la edad de los diputados y los senadores del Congreso de la Unión.<sup>17</sup> Asimismo, los nuevos cuadros deben exhibir títulos universitarios. La juventud, y sobre todo la juventud educada, va viento en popa: los partidos políticos crean institutos como el Injuve (Instituto Nacional de la Juventud Mexicana), que se encarga de resolver los problemas económicos y sociales de los jóvenes. Preside aquella estrategia la voluntad de forjar una nueva corriente. Además, la inexperiencia del nuevo personal deja mayor libertad al jefe de la nación.

Acompaña a ese cambio de generación el surgimiento de nuevos criterios educativos y profesionales. Se afirma un nuevo modo de legitimación gubernamental que valora la eficacia en la administración pública en perjuicio del *savoir-faire* político electoral. Esas exigencias conducen a los economistas a ocupar puestos cada vez más importantes; empiezan a

<sup>16</sup> Mario Moya Palencia (Gobernación), Porfirio Muñoz Ledo (Trabajo), Félix Barra García (Reforma Agraria), Pedro Ojeda Paullada (Procuraduría), Sergio García Ramírez y Pedro Zorrilla Martínez (Procuraduría del Distrito Federal).

<sup>17</sup> En lo sucesivo se puede ser diputado a partir de los 21 años y senador desde los 30. Esta reforma abre las puertas de esas asambleas a seis millones y medio de mexicanos.

reemplazar a los juristas que por vocación han ocupado posiciones más políticas que técnicas y menos financieras que administrativas. En menor grado, también se favorece a los ingenieros, que habían perdido importancia entre la clase dirigente. A partir de 1970 las políticas de reclutamiento del alto personal privilegian de manera tangible los altos estudios universitarios, fortaleciendo así el elitismo cultural.<sup>18</sup> Se otorga una nueva preferencia a los diplomas obtenidos en el extranjero; se crean numerosas asociaciones de antiguos alumnos de universidades extranjeras que desempeñan entre sus miembros un papel socializador tan importante como el de los tradicionales colegios profesionales.

Menospreciados tradicionalmente por las élites educadas con ambición política, los cargos político-electorales parecen en definitiva abandonados en manos de los "incultos". Al sustituir al partido como lugar de lo político, la alta administración exige un personal de expertos. Por consiguiente, se valoran en particular los diplomas superiores. "Echeverría privilegió a los jóvenes y a los funcionarios en detrimento de los hombres del partido y de los políticos de mayor edad. En ese sentido, intensificó las tensiones entre los políticos y los técnicos".<sup>19</sup>

En contra de la tesis weberiana, nunca una fuerte formación académica y profesional ha conducido a la desaparición de los vínculos personales; todo lo contrario, las camarillas y los grupos recobran su vitalidad: los recién llegados se identifican antes que nada con el presidente. ¡Él los descubre y les ofrece la oportunidad de su vida! Por ello, Echeverría instala nuevas estructuras clientelistas que refuerzan el control pre-

<sup>18</sup> De la élite política echeverrista, 30% posee un diploma de posgrado (superior a la licenciatura), contra 2.4% de los funcionarios pequeños o medios. Mientras los primeros han cursado una parte de sus estudios en el extranjero, los segundos han permanecido en México.

<sup>19</sup> J. Bailey, *Governing Mexico*, Nueva York, St. Martin Press, 1988, p. 111.

sidencial sobre el aparato de Estado. Muy pronto el presidente declara que “la política económica se hace en Los Pinos”, envía al exilio en Washington al estratega del desarrollo estabilizador, Antonio Ortiz Mena, y a partir de 1973 sustituye a su secretario de Hacienda, Hugo B. Margáin, por su amigo José López Portillo, aliado seguro en la lucha contra los monetaristas. Aquellos enroques favorecen el ascenso de su equipo de colaboradores, pero revelan también la estrechez del círculo de los elegidos: los privilegiados que comprenden el espíritu de la política presidencial poseen una visión de conjunto, gozan de la confianza del mandatario y cuentan con las competencias necesarias para asegurar la implantación de las estrategias escogidas.

La imagen de ruptura con el pasado es el factor de identidad del nuevo equipo; en todo caso, ése es su mejor pasaporte. Su juventud, su inteligencia y su preparación universitaria, diferente y moderna, son los ingredientes fundamentales que se hallan en la base de su “soberbia” ante una bandada de individuos “medianos”: mediana edad, formación escolar “normal”, y trayectoria administrativa clásica. En cambio, su total inexperiencia del mundo político administrativo los agrupa para protegerse de aquellos “monstruos” de aparato, educados y ladinos a la vez, que observan su progresión con aire de socarronería. Sólo los veteranos, plenos de experiencia y *savoir-faire*, pueden mirar con simpatía a aquellos “jovenzuelos” dotados de profunda agudeza intelectual y de una gran fogosidad, ¡pero imbuidos de ambiciones y de pretensión!

Aquellos elementos de ruptura también se hallan en la base de un compromiso en que la materia fundamental es el riesgo. Sin nada que perder, los recién llegados pueden arriesgarlo todo o casi todo. No ocurre lo mismo con esos “individuos medianos” cuya carrera se halla lejos de estar acabada, que tienen mucho por proteger y que podrían perderlo todo en la aventura. Por ello también se entiende por qué Echeverría se rodeó igualmente de personas de mucho ma-

yor edad (más de 65 años), quienes, no teniendo ya nada que perder, encuentran allí la posibilidad de quemar sus últimos cartuchos.

### *Sepanal y Presidencia: las plataformas de una integración*

Los hombres de Echeverría se concentran de manera preferencial en ciertas secretarías; en particular se les encuentra en dos organismos “heterodoxos” –la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría del Patrimonio Nacional– que constituyen dos dependencias en las que se definen las grandes orientaciones del régimen. Presidencia tiene sobre todo un papel político; Sepanal es más bien un órgano técnico.

Sepanal acoge al grupo de economistas formados por Eduardo Bustamante durante la administración de López Mateos. Sus dos titulares son universitarios de prestigio: Horacio Flores de la Peña (diciembre de 1970 a enero de 1975) y luego Francisco Javier Alejo (enero de 1975 a noviembre de 1976). Sin embargo ninguno de los dos está en posibilidad de exhibir algún capital en la alta función pública o en la política (en los planos partidista, electoral, o asociativo). Flores de la Peña es un teórico, dirigente de la corriente estructuralista en México. Su personalidad, sus convicciones y su compromiso marcarán el perfil de la Sepanal; su alumno y discípulo, F. J. Alejo lo relevará el 3 de enero de 1975.<sup>20</sup> Los subsecretarios son economistas formados en el seno de esa institución. Es interesante el caso de José López Portillo; en efecto, subsecretario de la Industria Paraestatal de 1970 a

<sup>20</sup> Horacio Flores de la Peña –compañero de estudios de Raúl Salinas Lozano– pensaba que la reactivación económica exigía un aumento de las inversiones y del gasto públicos. F. J. Alejo, por su lado, fue profesor de Carlos Salinas de Gortari y de Manuel Camacho Solís, generación de economistas que estará en el poder después de 1988.

1972, cabe preguntarse si este jurista que manifiestamente no conocía nada de cuestiones económicas no fue enviado allí para emprender un aprendizaje que en seguida perfeccionaría en la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Aquellos puestos le darían el aval suficiente para ser secretario de Hacienda a partir de 1973 y luego candidato a la presidencia de la República.

La Secretaría de la Presidencia es el reducto principal del grupo echeverrista. La identificación con el presidente es personal y profesional; lo que resulta normal, pues siendo un órgano de consulta para el jefe de la Nación, la lealtad allí es primordial. Con excepción de Jiménez Lascano, todos son juristas; los lazos que los unen al jefe del Estado son la clave de una trayectoria administrativa corta y brillante. Entre todas, la de la Presidencia es la secretaría "efebocrática" por excelencia (excepción hecha de su dirigente).

En cambio la Secretaría de Hacienda presenta un perfil distinto, al menos por lo que toca al primer gabinete reunido en torno a Hugo B. Margáin. Aunque no todos sean economistas, ya que se encuentran allí numerosos juristas, los une su trayectoria administrativa.<sup>21</sup> Son hombres forjados en el perímetro estricto de Hacienda y del Banco de México. El personal del principal centro financiero del país (Banxico) sigue estando más "cerrado" a las influencias extranjeras: su director Ernesto Fernández Hurtado, economista de Harvard, ha hecho toda su carrera (desde 1950) en aquella institución bancaria.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Gran número de ellos hizo su licenciatura en universidades privadas y se especializó en Estados Unidos y no en Europa. Hacienda es también una secretaría cuyos directivos tienen mayor edad (la edad promedio oscila entre 45 y 60 años); todos son discípulos de Antonio Ortiz Mena.

<sup>22</sup> Tío de Miguel de la Madrid, lo apadrinará en el sector financiero, en donde obtendrá una beca del Banco de México para especializarse en Estados Unidos en asuntos de administración pública.

La llegada de José López Portillo a Hacienda no modifica en lo fundamental el perfil del personal, aunque se haya rodeado de hombres que comparten sus ideas: en la Subsecretaría de Ingresos, sus brazos derechos serán en un principio F. J. Alejo (impuesto por Echeverría) y luego Carlos Tello (hombre de su plena confianza). Pero el de los “estructuralistas” sigue siendo un equipo pequeño e inexperto ante los gigantes de la economía y las finanzas. López Portillo no podrá rehacer en su totalidad esta secretaría y tendrá que administrar Hacienda con los monetaristas.

Fortalezas de los monetaristas, Hacienda y Banxico reclutaban a los jóvenes diplomados procedentes de las escuelas estadounidenses; Sepanal y Presidencia, que albergaban a los estructuralistas, los reclutaban en las universidades europeas, de preferencia inglesas (con tendencia keynesiana).

La violenta entrada de esta nueva generación a Presidencia y Sepanal rompe con las reglas implícitas del reclutamiento: sus integrantes han eliminado las trayectorias tradicionales —sea valiéndose del aparato del partido y los puestos electorales (encargados de formar a la burocracia política), sea por medio de los centros financieros y económicos (lugares de aprendizaje de los futuros técnicos).

El último organismo económico del gabinete, la Secretaría de Industria y Comercio (sic) ofrecía un perfil particular, pues reclutaba economistas de ambas tendencias y sin gran capital administrativo.

Sin embargo los factores que permiten ofrecer un principio de identificación de aquellos grupos son más complejos. En efecto, la mayor parte de los actores principales de esas secretarías fueron alumnos y con frecuencia discípulos de Eduardo Bustamante. Así ocurre con Carlos Torres Manzo, Hugo B. Margáin y Horacio Flores de la Peña, que dirigen respectivamente Industria y Comercio, Hacienda y Patrimonio Nacional. Ahora bien, en materia de política económica aquellos hombres siguen opciones diferentes pese a que sería



de esperar una gran homogeneidad de opiniones, lo cual subraya el peso del efecto institucional. La posición de cada organismo administrativo en el tablero político-administrativo nacional somete a los actores a juegos y cálculos particulares que matizan sus convicciones de origen.

*Las asociaciones profesionales y estudiantiles:  
órganos de integración y de politización. Un estudio de caso:  
el Colegio Nacional de Economistas*

Miguel Alemán crea las asociaciones profesionales y las provee desde un principio de un cerrojo: independientes por naturaleza, no deben politizarse. Inmediatamente el partido se dota de organizaciones profesionales. El gobierno se mantiene a la escucha de aquellos círculos de profesionistas: son importantes vehículos de los intereses y de las demandas de los grupos de "cuello blanco". Esas asociaciones no sólo pesan en el proceso de decisión; también tienen una influencia nada despreciable en la designación de los candidatos a los diferentes puestos de elección, sobre todo en la candidatura presidencial. Por una parte, ciertas profesiones cobran un peso particular, correspondiendo a las grandes políticas de desarrollo. Hasta principios de los años setenta, los juristas habían desempeñado un papel prominente; entre aquellos grupos corporativistas, la Barra Mexicana de Abogados (BMA) ocupaba un lugar de elección. A partir de entonces el avance de los economistas,<sup>23</sup> pero también de los administrado-

<sup>23</sup> Creada en 1929, la Escuela de Economía de la UNAM, apéndice de la Facultad de Derecho, apenas cobra autonomía administrativa en 1935. La mayor parte de los profesores de la escuela ocupan de manera paralela carteras en el gabinete ministerial (Industria y Comercio, y Hacienda, adonde llevan como colaboradores a sus mejores alumnos). A principios de los años cincuenta, aquellos profesores forman un club: el Colegio Nacional

res, va a proyectar a estos grupos de profesionistas al frente del escenario.<sup>24</sup>

Durante los primeros veinte años, el Colegio es un organismo profesional tradicional en el que predomina una visión clásica (ortodoxa) de la economía. Salvo entre 1961 y 1962, cuando su dirección adopta una posición favorable a la reciente revolución cubana (Playa Girón), dicho organismo está al servicio de los intereses corporativos. En 1973 cambia esa actitud general: se abre a los debates y a los compromisos políticos, lo cual suscita las críticas virulentas del grupo de los "ortodoxos", los grandes perdedores del momento.<sup>25</sup> Los nuevos dirigentes del Colegio son hombres de ideas progresistas: los jóvenes "efebos" apoyan la tesis del fortalecimiento de las empresas públicas y el papel preponderante del Estado en la economía nacional, la lucha contra los regímenes autoritarios de derecha (Chile) y la apertura política interna. Sus ideas motrices coinciden con las grandes orientaciones de Luis Echeverría. Hasta 1979 el Colegio Nacional de Economistas, CNE, sigue siendo un centro de vanguardia.

Como se infiere de lo anterior, las asociaciones profesionales son instrumentos útiles para imponer o consolidar una orientación general en el desarrollo del país.

---

de Economistas. El sector popular del PRI se dota inmediatamente de un órgano paralelo: la Liga de Economistas Revolucionarios (LER). Aunque la doble afiliación se generaliza, el Colegio sigue siendo la instancia de representación nacional de los economistas.

<sup>24</sup> Entrevista con Luis Medina, *Grupo de Economistas Asociados*, 01/06/92.

<sup>25</sup> Aunque esté prohibida la participación política, el Colegio toma posición contra el golpe de Estado en Chile. Entrevista con Jorge Tamayo, 05/02/91.

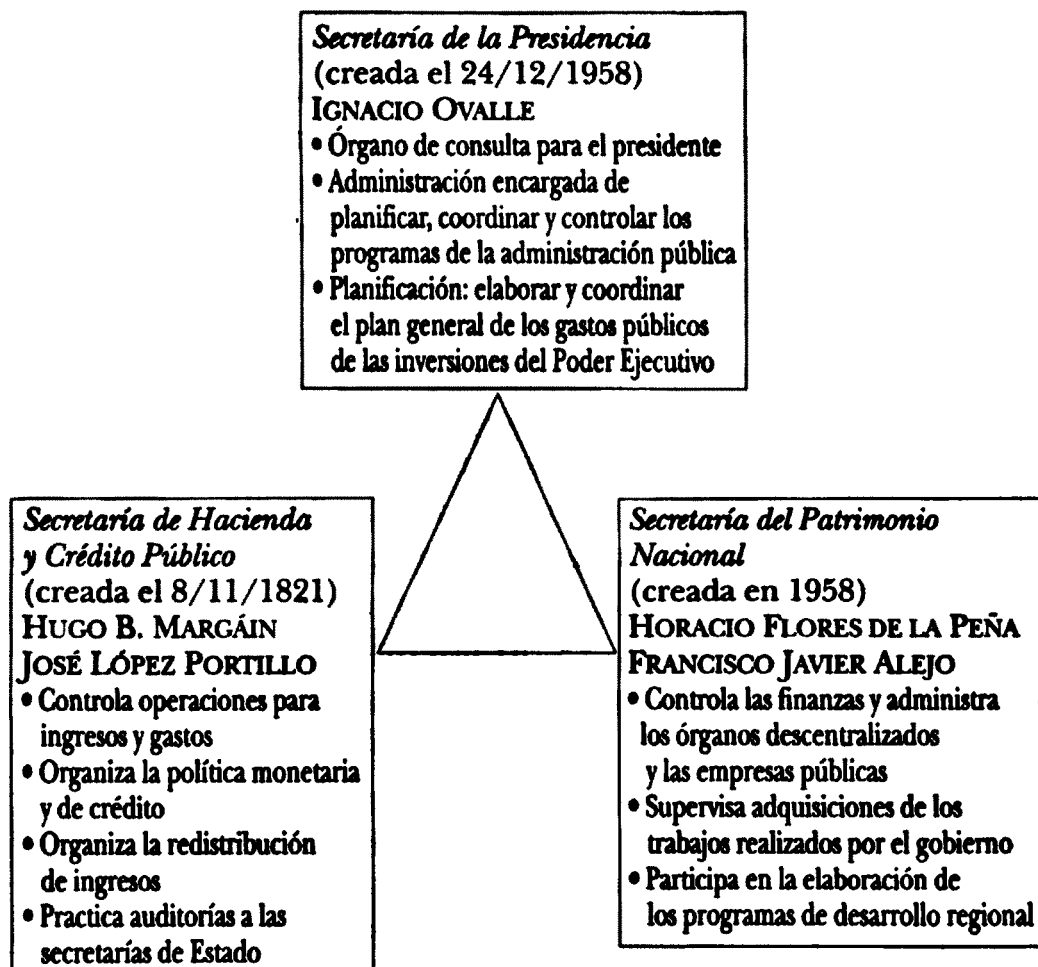
### EL "TRIÁNGULO DE LA EFICACIA" Y LA DISFUNCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A modo de contrarrestar el poder de Hacienda –“guardada” de los monetaristas–, Luis Echeverría coloca a sus hombres en dos secretarías: Sepanal y Presidencia. El presidente trata de establecer una relación triangular entre aquéllas. En teoría, “el triángulo de la eficacia” debía idear e instaurar las principales políticas sexenales y hacer compatibles las diferentes políticas sectoriales. Sepanal se encargaría de coordinar las políticas industriales y comerciales para las empresas del Estado, Presidencia tenía que planear y coordinar los diferentes programas, y Hacienda evaluar sus costos. Aquella armonía institucional no fue sino un ideal. En efecto, cada cual se lanzó a la conquista de una posición hegemónica en el debate económico, a fin de garantizar su lugar en el pelotón de vanguardia de las elecciones presidenciales. El debate entre monetaristas y estructuralistas constituyó para los economistas un campo de luchas específicas que habría de polarizar la vida institucional y política de México. El triángulo de la eficacia se sitúa en el centro de la polémica: es el director de orquesta y como tal sufre las consecuencias. Los conflictos que lo desgarran pronto son legendarios, por lo que adquiere el seudónimo de “triángulo de la ineficacia”.

Para ubicar mejor la naturaleza de los envites hemos dibujado la estructura administrativa de aquellas tres instancias. En cada caso destacamos el tipo de clientelas que su papel formal e informal les asigna, es decir, las presiones, pero también los juegos que es posible desarrollar en cada administración.

La Secretaría de la Presidencia fue creada el 24 de octubre de 1958; se le concibe como una célula administrativa encargada de planificar, coordinar y controlar los diferentes programas que dirige el conjunto de organismos que com-

**Figura 1**  
El triángulo de la eficacia (1970-1976)



ponen la administración. Retoma funciones que pertenecían a varios departamentos.<sup>26</sup>

La Secretaría del Patrimonio Nacional nace en 1958.<sup>27</sup> Tiene como misión controlar las finanzas y administrar los

<sup>26</sup> Por ejemplo, integra la programación de inversiones (de la Comisión Nacional de Inversiones), los asuntos sobre el mejoramiento administrativo (de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa) y ciertas cargas que asumía entonces el secretariado particular de la Presidencia.

<sup>27</sup> Sustituye a la Secretaría del Patrimonio Nacional y de Inspección Administrativa creada y desligada de Hacienda el 7 de diciembre de 1946.

órganos descentralizados y las empresas públicas para remediar la anarquía reinante en el sector paraestatal. En coordinación con la Presidencia, debe supervisar las adquisiciones y los trabajos realizados por el gobierno; incluso empieza a participar en los programas de desarrollo regional.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es con mucho la más antigua de las tres; fue creada el 8 de noviembre de 1821 y sustituyó al Consejo de Crédito Público formado el 25 de octubre de 1821.<sup>28</sup> Sus funciones son múltiples: controla todas las operaciones que tienen que ver con los ingresos y los gastos, dirige la política monetaria y crediticia, etc. En otras palabras, interviene en todos los aspectos de la vida económica del país y al mismo tiempo atañe a los sectores públicos y privados.

Se trata claramente de un triángulo cuya cúspide está formada por Presidencia y la base por Hacienda y Sepanal. En teoría, Presidencia es el cerebro: tiene como misión definir las grandes orientaciones (o el referencial). Hacienda debe administrar el financiamiento de los diferentes proyectos y Sepanal coordinar los proyectos que incumben al sector público. Hacienda recluta su clientela sobre todo en el sector privado, en tanto que los funcionarios de las empresas públicas son clientes de Sepanal. A decir verdad, la división de tareas es más compleja: cada una de esas secretarías está dotada de cierto número de consejos técnicos y mantiene lazos privilegiados con ciertas comisiones o ciertas instancias internacionales.

Todo separaba *de facto* a las tres secretarías: el perfil de su respectivo personal, sus opciones científicas, técnicas y políticas, y los intereses de sus respectivas clientelas. Lejos de coordinar sus esfuerzos, se entregan a una lucha sin cuartel.

<sup>28</sup> Apenas en 1848 adquiere el carácter de Secretaría de Hacienda; por decreto del 12 de mayo de 1853 se constituye en Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diferentes leyes o decretos modificarán ulteriormente sus atribuciones específicas.

Es una batalla que se amolda a los contornos de dos tipos de proyectos: uno de conservatismo monetario (“monetarista”), que goza del apoyo del sector privado, y otro “estructuralista”, más “latinoamericano”.

Expansión del Estado, creación de una administración pletórica y fomento de la planificación son algunos de los principales elementos que Luis Echeverría habrá de instaurar para imprimir un nuevo impulso al sistema. Aquellas medidas que permiten a Echeverría fortalecer el poder presidencial, van a exacerbar los conflictos entre las tres instancias del “triángulo de la eficacia”.

#### EL FRACASO DE UN POPULISMO DEMOCRÁTICO

A pesar de sus pretensiones, ¿se puede decir que Luis Echeverría Álvarez estableció un nuevo modelo de gestión del Estado? Es evidente que los trastornos que introdujo aquella administración no tienen esa envergadura, si bien esto no les impidió desempeñarse con una eficacia que ahora nos corresponde evaluar.

El término del mandato de Luis Echeverría Álvarez ocurrió a imagen y semejanza de las tragedias griegas.<sup>29</sup> En el momento del balance final, el costo es muy alto. En el plano económico, la devaluación de 58% (adoptada el 31 de agosto de 1976) y la firma con el Fondo Monetario Internacional (FMI) de una carta de intención reflejan un humillante fracaso para el sexenio en agonía.<sup>30</sup> La apatía política representa

<sup>29</sup> “En noviembre de 1976, [...] la inminencia rumoreada de un golpe de Estado y también de que el gobierno congelaría las cuentas bancarias eran predicciones familiares. Incluso se hablaba de que el propio Echeverría se daría un golpe de Estado para entronizarse en el poder”. J. López Portillo, *Mis tiempos*, México, Diana, 1989, p. 470.

<sup>30</sup> “Una devaluación en México [...] no es un simple fenómeno eco-

la segunda parte negativa: la abstención es el único rival del candidato oficial en las elecciones presidenciales del 4 de julio de 1976.

El peso y la naturaleza de la crisis económica son en gran parte resultantes de una lógica específica de agregación de intereses que se vieron amenazados. Los trastornos que introdujo Luis Echeverría en la redefinición de las políticas públicas tuvieron resonancias negativas en el comportamiento del sector privado.

Las causas del enfrentamiento del presidente con algunos miembros de su gobierno no deben atribuirse, contra lo que plantea la fraseología echeverrista, ni a una “penalización” económica del sector privado ni a su desplazamiento político. Este conflicto deriva más bien de una serie de gestos de orden simbólico cuyo alcance rebasa las primeras intenciones del emisor. Por lo demás, cierto número de leyes persigue el propósito de alterar la posición y las facultades del sector privado, nacional e internacional. Aunque la fuerza de ese sector haya reducido el alcance y la aplicación de esa legislación —sometida todavía a una negociación puntual, caso por caso— dichas leyes pretenden ser antes que nada una señal lanzada por el Estado para limitar la actividad del sector privado y recordarle quien es en última instancia el principal responsable de las decisiones en materia económica y financiera.

Por otra parte, los intentos del gobierno de Luis Echeverría para frenar, e incluso sustituir el modelo de desarrollo estabilizador, sin lograrlo nunca realmente, tuvieron, sin embargo, “un éxito flagrante”: focalizar las quejas del mundo de los empresarios ante una injerencia, que se consideraba excesiva, del Estado en la producción. Ahora bien, aquellas dos

---

nómico. Es social, político, psicológico, en ocasiones catastrófico por sus implicaciones [...]. Un Presidente que devalúa se devalúa a sí mismo: por ello nosotros nos defendemos tanto antes de devaluar, a pesar de las evidencias y las recomendaciones técnicas”. *ibid.*, pp. 534-535.

frases clave acompañan a una serie de medidas concretas; desencadenan reacciones destinadas a recordar la existencia, la fuerza y el vigor del capital privado. Las medidas suscitarán, en efecto, un clima de polarización creciente que acabará por reducir de manera considerable el margen de acción del gobierno. Al estimular la alianza entre la fortaleza de Hacienda —y en especial del erario público— con el sector privado, aquellas medidas obstaculizan de antemano la posibilidad de una concertación intersecretarial (entre las principales secretarías interesadas en redefinir las políticas sectoriales) y establecen separaciones abismales, teñidas de ideologismos, entre las instituciones. ¡Ésa será una de las razones principales de la ineficiencia del famoso triángulo de la eficacia!

Pues, pese al considerable aumento de las empresas paraestatales, el capital privado conservó una influencia significativa en el crecimiento industrial.<sup>31</sup> La fuerza de su posición permite comprender el alcance del doble proyecto de desestabilización dirigido por los líderes empresariales en el plano económico y en el plano político. La huida de capitales y una fuerte contracción de las inversiones privadas acelerarán la decisión de devaluar el peso; estos fenómenos sancionarán también el fracaso de una política económica que infló el gasto público e inquietó a las inversiones privadas en un momento en que el potencial petrolero todavía no contribuía a las exportaciones ni a la disminución de la deuda exterior. Por otra parte, la agregación de esfuerzos de organización política —la creación del Consejo Coordinador Empresarial, fundado el 7 de mayo de 1975—, las huelgas de empresarios de 1976, tanto como la organización de una campaña de rumores, proyectan el descrédito sobre el go-

<sup>31</sup> La inversión privada siempre representó más de 50% del total de las inversiones en México. No obstante, de 1965 a 1975, esa inversión disminuyó de 64 a 55%. D. Story, *Industria, Estado y política en México*, México, Grjalbo, 1990, p. 100.



bierno.<sup>32</sup> Estas reacciones demuestran que el mundo empresarial dispone de suficiente potencial para administrar sus propios recursos: puede crear una fortísima presión financiera, y por ende política, contra el gobierno.

Entre los economistas, el grupo echeverrista –los “estructuralistas”– pagará el precio de la debacle.

Por lo demás, la política de apertura democrática no arrojó el éxito esperado. No restauró la confianza de un gran número de grupos de izquierda y acabó por inquietar a las clases medias y al sector privado. Por su lado, el clan echeverrista no pudo ni supo proponer nuevos mecanismos aceptables de representación social. De ese modo, ante el ascenso de las organizaciones obreras independientes y “el aumento de la apropiación de tierras”, después de 1973 el jefe de la nación hubo de apoyarse cada vez más en un aparato sectorial devaluado, a fin de garantizar el control político. Por último, el resultado más negativo que en ese terreno legó a su sucesor fue y sigue siendo la pérdida de influencia y de consideración de los partidos políticos. La elección presidencial marcó el apogeo de ese movimiento de retirada: el abstencionismo fue el único oponente electoral de José López Portillo. Habiendo cumplido una vez más el PPS y el PARM –organizaciones satélites del partido en el poder–, su contrato al apoyar la candidatura del PRI, el sistema partidista fue objeto de una denigración considerable.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Los dirigentes de las cámaras patronales siguientes formarán parte del CCE: la Concanaco, la Concamín, la Coparmex, ABM, CMHN, AMIS, con excepción de Canacinttra, identificada con los intereses del gobierno.

<sup>33</sup> “Aunque la participación electoral haya sido más elevada que seis años atrás, la falta de oposición sigue siendo el problema fundamental de aquellas elecciones. En efecto, el único verdadero candidato de oposición –el del Partido Comunista Mexicano– era figurativo, pues esta organización era ilegal”. C. Bataillon y H. Favre, “Annexes, Élections présidentielles et législatives (4 de julio de 1976)”, *Problèmes d'Amérique latine*, núm. 42, diciembre de 1976, p. 30.

Luis Echeverría no alcanzó sus objetivos principales: a escala administrativa, las células que utilizó no lograron asegurar la coherencia de las políticas públicas, y, por falta de tiempo, finalmente no pudo preparar un equipo homogéneo y compacto, un verdadero conglomerado de actores capaz de desarrollar el suficiente conocimiento del medio y de entablar contactos con otros sectores a fin de operar de manera eficaz. En efecto, ni Presidencia y aún menos Sepanal –instancias “echeverristas” del triángulo de la eficacia– lograron detentar un poder real. Su verdadera función se limitó a reunir hombres que representaran a una nueva generación (por edad y formación escolar) y se identificaran plenamente con la persona de Luis Echeverría. Sin tener el control de los recursos que seguía administrando Hacienda, en el mejor de los casos aquellas dos instancias sirvieron de “aguafiestas” que habrían de atenuar por un momento la soberbia de los financieros. Podemos imaginar muy bien a un enjambre de economistas jóvenes y brillantes que, desde lo alto de su treintena y trepados en aquellos dos tripiés administrativos, arengaban a la “institución” –a los hombres de Hacienda, del Banco de México e incluso de Nafinsa– con cursos magistrales sobre la ética y las bondades del desarrollo compartido, en tanto que, con aire condescendiente y socarrón, los institucionales de Hacienda sonreían y contestaban: “¡muy interesante! pero, ¿con qué recursos?”. Lejos de dañar la reputación de Hacienda, la ineficiencia del triángulo de la eficacia acabó por empañar la de los “economistas estructuralistas” y, sobre todo, restó cualquier crédito a las dos células administrativas en las que éstos operaban. La imposibilidad manifiesta de dar coherencia a las políticas sectoriales (como en el caso de Sepanal) y de presentar un paradigma global convincente (como en el caso de Presidencia) puso en evidencia una inquietante inepticia en la coordinación (la integración intersecretarial). Incapaz de instaurar nuevos mecanismos de regulación de las políticas, aquel grupo tampoco fue apto pa-

ra proponer nuevos mecanismos de legitimación social: por tanto, ésta descansó únicamente en un discurso que se vació rápidamente de toda sustancia.

Por otra parte, el "equipo" de Echeverría presenta graves debilidades, pues su centro de gravedad es el presidente. Su gran personalismo es fuente de fragilidad; qué duda cabe que eso explica las reiteradas tentativas de Echeverría por reaparecer en el escenario político nacional durante el sexenio siguiente y por revitalizar de manera constante una frágil unidad. Tal vez allí radique el sentido oculto del famoso maximato que a partir de 1976 se atribuye al ex jefe de la nación. Pues la lógica solidaria de aquel equipo parece insignificante si se la mide por su aptitud para colocar miembros en otro lado; su problema fundamental sigue siendo su aislamiento respecto a todas las redes que realmente pesan en las decisiones. Está alejado de la vieja guardia burocrático política a la que ha reemplazado sin rubor durante su ascenso, pero que a pesar de todo sigue llevando las riendas de las redes corporativistas. Es más, su antagonismo visceral hacia los economistas y los financieros "ortodoxos" tiene repercusiones inmediatas en el comportamiento de todo el sector privado ante él.

Ese equipo sigue siendo el del presidente. Su única clientela de peso está formada por cuadros de las empresas del sector público. Pero también es una burocracia que permanece atada a los dictados de la presidencia, a la que debe su existencia, puesto que no tiene autonomía financiera ni de gestión.

Por ser allegado a Los Pinos, este equipo pesa en la definición de las políticas; pero está descentrado respecto de las redes de decisión (que inciden en las políticas financieras, industriales y comerciales, aunque también en los diversos sectores asociativos y partidistas). Esa distancia anula o minimiza su impacto en la aplicación de las propias políticas. El grupo de los financieros ortodoxos no se dejó desplazar, pe-

se a la renuncia de Hugo B. Margáin. Por su parte, el grupo de Sepanal y de Presidencia, bajo la dirección intelectual del *Ministro rojo* (Horacio Flores de la Peña), no puede aplicar enteramente su esquema de política económica; en última instancia, ello habría llevado a romper las elementales reglas de equilibrio del sistema entre los diferentes actores.

De manera paralela, las estrategias a medias adoptadas por el gobierno fueron más nefastas que benéficas: el gobierno terminó por llevar a la economía por los caminos del populismo y precipitó la crisis. Aquellas tentativas subrayan las dificultades para efectuar un cambio que presenta un sistema tan institucionalizado. La necesidad de conservar el equilibrio obliga a tener un sistema "bastardo": la introducción de elementos modernos (hombres políticos y organismos) nunca desplaza totalmente a los elementos antiguos. Muy por el contrario, el papel central de la presidencia consiste en hallar una nueva armonía entre aquellos diferentes factores. Por eso se acrecienta ese papel de suyo central durante un periodo de cambio.

Las opciones económicas que propone el clan de Echeverría ponen en tela de juicio el modelo de crecimiento seguido desde los años cuarenta. Por añadidura, se apoyan en un proyecto político impugnado por diferentes grupos estratégicos: por una parte los "viejos" cuadros políticos del régimen y por la otra los sectores financieros industriales (privados y públicos). Para hacer frente a ese reto es necesario disponer de un verdadero equipo: un núcleo duro de actores con una capacidad colectiva de acción que le permita forjar múltiples redes en diferentes espacios de la clase política y de la sociedad. Ahora bien, el clan echeverrista se forjó tardíamente, de manera pragmática; en aquel entonces no pudo demostrar que poseía tales recursos. Esa debilidad está en el origen de su incapacidad para imponer su modelo económico.

El proyecto no alcanza a rebasar un marco extremadamente estrecho cuya fuerza se reduce al poder presidencial;

tal estrechez constituye la propia base de la impotencia del grupo y del proyecto.

Incapaz de jugar en ninguno de los dos tableros, ni en el de los políticos –cuyo dirigente sigue siendo la Secretaría de Gobernación– ni en el de los financieros –representado por las grandes instituciones económicas del país–, el clan circunscribe su acción al seno de asociaciones profesionales como el Colegio Nacional de Economistas.

A la manera de un Pigmalión, Luis Echeverría pretendió sobre todo llevar personalmente en las manos las riendas del poder e impregnar de su imagen y controlar muy de cerca los indicadores del cambio. La eficacia de esta lógica limitó de manera considerable en el corto plazo sus posibilidades de influencia respecto de las redes exteriores. Aquel carácter centralizador y personalista inhibió la formación de un proceso colectivo mediante el cual se movilizaran, e incluso se crearan, los recursos y las capacidades de los participantes para constituir nuevos juegos y nuevos mecanismos de representación.

Lamentablemente, su eficacia es perversa por partida doble: rompe sin poder proponer otra cosa que una retórica que a fin de cuentas es factor de convergencia de los intereses antagónicos al proyecto, y de manera paradójica, la fecundidad del sexenio de Echeverría es igualmente perversa en relación con sus objetivos.

Por un lado, el fracaso de su equipo servirá de lección para los grupos presenciales. Gran parte de los miembros de la futura Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) afiló sus primeras armas durante la administración de Luis Echeverría y vio cuáles eran las condiciones necesarias para empezar un cambio. Sin quererlo, Echeverría será un gran pedagogo. Por lo menos, su fracaso habrá tenido el mérito de arrojar luz sobre la importancia del aprendizaje colectivo en el éxito de todo juego nuevo. Sólo ese aprendizaje puede forjar la estructura de una capacidad colectiva propiamente

organizacional, fuente de una nueva racionalidad y de nuevos instrumentos de acción que sean compartidos y no impuestos.

Por el otro, las aportaciones específicas de su gestión son considerables si se las considera en perspectiva. Aunque no haya logrado implantar un nuevo modelo de acción burocrática, aquella administración permitió almacenar recursos que a la postre producirían frutos. Estableció las premisas de una nueva racionalidad administrativa, amplificando considerablemente la función pública y desplazando así el lugar de lo político. De manera paralela creó un nuevo equipo de gestores, portadores de un nuevo código; desgraciadamente aquel equipo resultó ser incapaz de socializarlo.

Esa gran lección, ironía de la historia, fue el legado principal que Luis Echeverría dejó a la siguiente generación. El grupo de muy jóvenes economistas ortodoxos que este mandatario intentó hacer a un lado para favorecer a los estructuralistas habría de integrar en sus estrategias futuras las causas de este fracaso.<sup>34</sup>

Desplazando el lugar de lo político, Echeverría volvió a poner el juego en manos de los técnicos. En lo sucesivo las grandes batallas (las opciones sobre el desarrollo del país) opondrán a los diferentes círculos de "expertos economistas". ¡Haber devuelto el poder a esos grupos no es paradoja menor para un presidente a quien se consideraba eminentemente político!

<sup>34</sup> Este equipo se forjó a fines de los años setenta en torno a Carlos Salinas de Gortari.