

## ÍNDICE

¿Hubo alguna vez un gobierno paralelo?

La secretaría que le entra a todo

De Ives Limantour a Ortiz Mena

Desarrollo estabilizador y Secretaría de Hacienda, "del brazo y por la calle"

Cuando la Federación invadió municipios

La consejera de Moctezuma Cid

Recorte que cortó muy poco

## **¿HUBO ALGUNA VEZ UN GOBIERNO PARALELO?**

### **La Secretaría que le entra a todo**

Al sistema político-administrativo de México (al gobierno) se le desbalanceó muy feo la estructura interna. Sigilosamente, una de sus dependencias fue creciendo hasta adquirir proporciones desmesuradas e invadir campos, muchos que le eran totalmente ajenos. Dicen los estudiosos del tema que hasta el poder efectivo de los presidentes de la República resultaba mermado, en la práctica, por la expansión tentacular y la capacidad decisoria —poco ostensible, pero real— de una sola Secretaría.

Probablemente el párrafo anterior produzca algunos “ojos cuadrados” y abundantes dudas. En rigor, parece imposible que, dada la organización política del país, ningún miembro del gabinete se atreva —y mucho menos que pueda hacerlo, si a tanto se aventura— a realizar cualquier acto que pudiera interpretarse como invasión de las facultades que los mexicanos sexenalmente ponemos en manos del jefe de la Nación, y que la ley distribuye entre las distintas dependencias del Poder Ejecutivo. Sin embargo, así ha ocurrido. Y durante mucho tiempo, además.

La cosa viene de antiguo —unos cuarenta años, más o menos— y en cierta medida se prolonga —como verá quien siga leyendo— hasta nuestros días. Se trata de una cuestión tan oculta que son muchos los que no la ven, y tan espinosa que ni siquiera se menciona en los círculos políticos y a la cual durante décadas

le sacaron el bulto los administradores públicos; empero, varios presidentes de la República han intentado corregir esa desviación que cada día se revelaba más lesiva a la marcha armónica del país. El primer paso, en ese sentido, lo dio Adolfo López Mateos; el más reciente, José López Portillo.

Se trata, pues, de una larga lucha que dura ya veintidós años y que, como se verá más adelante, aún no logra la victoria plena.

Y basta ya de prólogo. Entrémosle de lleno al tema.

### **De Ives Limantour a Ortiz Mena**

Primero, va el momento del protagonista: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Y una advertencia imprescindible antes de que lo que aquí se diga pueda interpretarse como una "puñalada trapería" de esas a las que tan afectos son los "grillos": no se trata de la gestión del actual encargado de esa dependencia, sino de un proceso que comenzó a generarse hace ya cuatro décadas, que llegó a su apogeo hace unos doce años y que generó una estructura interna tan compleja y enmarañada que aún se resiste a morir, a pesar de los muy sólidos golpes que le ha propiciado el Poder Ejecutivo durante todo lo que va transcurrido de este régimen. Y el asunto, además, tiene un antecedente histórico.

En las postrimerías del porfiriato, gran parte del poder se había transferido —casi insensiblemente— a un hombre: José Ives Limantour, secretario de Hacienda. Y eso por la sencilla razón de que, en un régimen como aquél, quien tiene en sus manos el control de las finanzas públicas —sumado a la relación estrecha con los empresarios privados y a la alianza con los tecnócratas ("científicos", les decían) de su tiempo —fatalmente va acarreando hacia su área la capacidad decisoria.

La Revolución acabó con todo esto. Aún después de su etapa armada, el manejo de las finanzas públicas —pobres de suyo y deterioradas además por la lucha— era poca cosa comparándola con la fuerza real de los caudillos. Y luego, al iniciarse —con Lázaro Cárdenas— la etapa institucional, los intereses sociales eran tan arrolladores que convertían a los recursos financieros en meros instrumentos —y no de primera línea— para realizar sus fines. Ejemplo de ello es el caso de la carretera México-Laredo —primera obra vial de gran aliento que emprendieron los regímenes revolucionarios— que se hizo más con el esfuerzo del pueblo y con el ingenio de los técnicos, que con el poder de los billetes: gran parte de ella se financió con una emisión de bonos de caminos del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, por la irrisoria cantidad de 20 —sí, nada más veinte— millones de pesos.

En 1939 —año en que muchos estudiosos fechan el inicio de la transformación industrial de México— el presupuesto federal fue apenas de 445 millones de pesos. Y que la depreciación que ha sufrido nuestra moneda de entonces para acá no engañe a nadie: aun a precios constantes, esa cifra correspondería —cuando mucho— a la décima parte del presupuesto actual.

### **Desarrollo Estabilizador y Secretaría de Hacienda, “del Brazo y por la Calle”**

Más o menos también por ese tiempo —la década de los cuarenta— se inició el estilo político que después hemos denominado como “desarrollo estabilizador”. Y existe un claro paralelismo entre éste y la expansión desmesurada de la Secretaría de Hacienda.

La verdad, las cosas sucedieron sin que hubiera mala fe —o exceso de ambición— por parte de quienes en esos días desempeñaron el cargo. Sencillamente, el crecimiento del país

exigía instrumentos dinámicos, que la administración pública de entonces no podía proporcionar.

Es ley natural —o punto menos— que para cada tipo de estructura política exista una organización administrativa peculiar (burocracia), que responda a sus fines y que opere al ritmo que el sistema quiere. Cuando se produce un cambio político sustancial, también debe modificarse y con igual profundidad la maquinaria burocrática; si no se cumple con esa condición, las finalidades políticas que motivaron el cambio quedan más que comprometidas.

Al respecto, nuestra experiencia histórica es harto ilustrativa: la burocracia mexicana —que sí existía, y bastante compleja— no servía, ni cambiándole todo el personal, para administrar la colonia, la cual ejerció realmente el dominio de todos sus territorios no cuando los conquistadores ganaron la última batalla, sino cuando instauró su maquinaria gubernamental —de la cual no se excluye a la Inquisición—. Después, nuestras primeras décadas de vida independiente tropiezan y se enredan precisamente porque subsistió el segundo escalón —hubo hasta muchos presidentes de la República que habían sido oficiales del ejército español de la ocupación— de la burocracia virreinal. El triunfo de la Reforma trae consigo, también, formas administrativas diferentes, y si desembocó, años más tarde, en la dictadura, no fue tanto por la traición —llamémosle así— de algunos de sus caudillos —Porfirio Díaz llegó a la presidencia de la República al grito de “no reelección”—, sino porque su sistema burocrático estaba concebido para servir al liberalismo individualista y a empresas que, se suponía, debían corresponder a los modelos del capitalismo ortodoxo. Basta de ejemplos.

El México de los cuarentas que emprendía —a su modo y bajo las circunstancias de esas fechas— la carrera por la indus-

trialización, presidida ésta por los criterios del “desarrollo estabilizador”—, carecía del instrumental burocrático adecuado para tales fines. La maquinaria administrativa forjada por la Revolución durante la época del caudillismo, primero, y en los días del cardenismo, después, no respondía bien a la orientación distinta que paulatinamente iba imponiéndose al país. Entonces de manera casi natural, la Secretaría de Hacienda comenzó a proveer tal instrumento.

### **Cuando la Federación Invadió Municipios**

Fue una época de tendencias centralistas. Los poderes locales (gobernadores y munícipes) carecían, con las excepciones lógicas, de los recursos —materiales y técnicos— que el nuevo estilo iba requiriendo. Prueba de ello es que por esos días se crearon —cosa que a nadie escandalizó— las Juntas Federales de Mejoras Materiales, que si bien pudieron realizar obras plausibles, en rigor representaban una invasión de la autonomía municipal realizada por los poderes federales.

Consecuentes con ese criterio, comenzaron a surgir —en multitud— organismos dependientes de la Secretaría de Hacienda que, bajo el pretexto de proporcionar fondos, en la práctica ejercían funciones propias de otras áreas gubernamentales. Y con el crecimiento de los presupuestos —que pasaron de siete mil cuarenta millones de pesos, en 1978, a los dos billones trescientos treinta y dos mil millones en este año— fue concentrándose en manos de los secretarios de Hacienda un enorme poder financiero, ya que no sólo eran los grandes recaudadores del país, sino también los dispensadores de partidas presupuestarias (Ciertamente que el Presidente de la República fijaba la orientación y líneas generales del presupuesto, y que la Cámara de Diputados lo aprobaba, pero era la Secretaría de Hacienda quien fijaba el *campo* de las erogaciones —que dependían de

las recaudaciones previas—, y sobre todo, la que determinaba la posibilidad de ampliaciones).

Hubo quien —exagerando— dijo que estaba creando un gobierno paralelo. No sería tanto, pero ya el régimen de Adolfo López Mateos intentó recortar ese poder excesivo. Para ello creó una Secretaría de Planeación que se encargaría de autorizar todas las erogaciones, y sin cuya firma la de Hacienda estaba legalmente imposibilitada para proporcionar fondos a otras dependencias. Se llamó Secretaría de la Presidencia. La idea, buena indudablemente, no llegó a cuajar con plenitud; sería porque las condiciones no estaban aún maduras, o quizá porque la capacidad de resistencia de los mecanismos burocráticos que habían ido forjándose —durante décadas— en Hacienda, era mayor de lo calculado. Quién sabe. El caso es que los forcejeos —en esos días— fueron mayúsculos; ambas dependencias se dieron “hasta con la cubeta”.

### **La Conseja de Moctezuma Cid**

Una conseja política dice que cuando el licenciado José López Portillo era todavía presidente electo, encargó un estudio profundo sobre las reformas administrativas que debían hacerse a la Secretaría de Hacienda, especialmente para retirarle organismos que, en rigor, pertenecían a otros sectores. Y el responsable de esa tarea le entró con ganas: no sólo le metió —en el papel del plan, todavía— grandes tajos a tal Secretaría, sino también admirablemente razonados. Se convirtió, así, —dice la conseja— en el campeón de la lucha contra las excesivas extensiones de esa dependencia. En esas condiciones, se le suponía abocado a hacerse cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto; organismo de nueva creación nacido sobre el antecedente de la Secretaría de la Presidencia, que habría de

arrancarle a la de Hacienda el ejercicio del Presupuesto, dejándole sólo las funciones recaudadoras.

Y entonces —sigo repitiendo la conseja— José López Portillo realizó una gran maniobra política: en vez de nombrarlo secretario de Programación, lo hizo secretario de Hacienda; se anuló así toda posibilidad de resistencias a recibir una dependencia mutilada que pudiera presentarse —como, de hecho, había pasado al inicio de sexenios anteriores— en caso de ser otra persona a la designada. La conseja dice que el protagonista de esa historia fue el licenciado Moctezuma Cid. Con ello, se abrió la puerta a la sectorización de funciones en el gobierno federal y a la Reforma Administrativa. Cosa, esta última, que aún provoca escepticismo e ironías, quizá porque no se advierte que para construir el modelo del país al que aspiramos es imprescindible estructurar de manera distinta nuestra maquinaria burocrática, y una cosa es que sus logros sean poco espectaculares y menos abundantes de lo que quieren sus panegiristas, y otra, totalmente distinta, que no constituya una necesidad del país y que a su cuenta hayan de cargarse —como avances importantes— los recortes a la Secretaría de Hacienda y la sectorización del gobierno federal.

Bien, pero en el terreno concreto que es tema de este comentario, puede intentarse un balance. Veamos a ver qué sale.

### **Recorte que cortó muy poco**

Se dijo al principio —adelantando conclusiones— que el desmedido crecimiento que durante cuarenta años tuvo la Secretaría de Hacienda subsiste hasta nuestros días, y que los recios golpes que en este sexenio le había aplicado la Reforma Administrativa no han acabado de recortar las excrecencias con que invade áreas de otras dependencias y de otros sectores. Acudamos a demostrarlo.

El *Boletín de Estudios Administrativos* número 16, editado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, incluye (páginas 33, 34, 35, 36, 37 y 38) la lista de los organismos y empresas descentralizadas que pertenecen a la Secretaría de Hacienda. Basta la cantidad de páginas necesarias para hacer tal relación como muestra de las dimensiones actuales que —a pesar de los recortes— tiene todavía esa dependencia.

La lista de todas las extensiones o apéndices de la Secretaría de Hacienda podría ser muy ilustrativa sobre lo que aquí se ha dicho, pero farragosa para el lector. Concretémonos, así, a decir que se trata de ciento cuarenta y un instituciones absolutamente independientes entre sí y que abarcan las actividades más diversas e increíbles. Citemos algunos ejemplos. No sorprende que a cargo de la Secretaría de Hacienda se encuentren bancos, aseguradoras, afianzadoras, hipotecarias y empresas más o menos conexas, pero ¿qué tiene que hacer ahí la Lotería Nacional para la Asistencia Pública? Este caso muestra que si la Reforma Administrativa le recortó muchas cosas a la Secretaría de Hacienda, también le dio otras, pues la Lotería Nacional siempre había dependido, como su nombre completo lo indica, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública.

Bueno, pues para que se vea que con el tiempo se convirtió la de Hacienda en una secretaría verdaderamente polifacética, conviene señalar que es una de las principales entidades vendedoras de casas, condominios y terrenos para la habitación. Como prueba, va una lista de algunas de sus inmobiliarias: Administradora General de Inmuebles, S.A.; Administradora Inmobiliaria, S.A.; Administradora Inmobiliaria Acueducto de Guadalupe, S.A.; Administradora Inmobiliaria Sotelo, S.A.; Administradora Inmobiliaria Villa Coapa, S.A.; Administradora Valle de Aragón Sur, S.A.; Inmobiliaria Administradora Balbue-

na, S.A.; Inmobiliaria Asociación, S.A.; Inmobiliaria Banfoco, S.A.; Inmobiliaria Binor, S.A.; Inmobiliaria BISA, S.A.; Inmobiliaria Industrial, S.A. de C.V.; Inmobiliaria Somex, S.A.; Inmuebles Cuauhtémoc, S.A.; y Sociedad Mexicana de Bienes Raíces, S.A.

No sorprende —excepto por su número— que la Secretaría de Hacienda sea dueña de cuarenta y dos bancos y de cinco financieras, pero sí parece extraño que ande metida en negocios tan poco hacendarios como la Arrendadora Internacional, S.A. —¿qué cosas alquilará?—; la Compañía Campechana de Teléfonos, S.A. —¿no correspondería, mejor, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes?—; el Nuevo Vallarta, S.A. de C.V. —organismo estrictamente turístico—; la Compañía Telefónica Fronteriza, S.A., y la Compañía Telefónica Nacional, S. A., o la ampliación y mejoramiento de los drenajes del Puerto de Veracruz. Y eso no es todo.

En materia de agricultura, la Secretaría de Hacienda maneja más dinero, para inversión, que la propia Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a través de organismos como el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA); el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA); el Fondo de Asistencia Técnica y Garantía para los Créditos Agropecuarios (FEGA); el Fideicomiso del Azúcar; el Fondo de Rehabilitación para Agricultores de la Comarca Lagunera; el Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a los ejidatarios y pequeños propietarios en áreas de riego, y el Fideicomiso para el otorgamiento de créditos para la rehabilitación de la industria platanera en Tabasco y el norte de Chiapas.

De verdad, la Secretaría de Hacienda le entra a todo: construye barcos, vía el Fideicomiso para el otorgamiento de un

crédito a Astilleros de Veracruz; hace películas a través del Fideicomiso para la Promotora Cinematográfica Mexicana, S.A.; opera acciones por medio del Fondo de Inversiones Rentables Mexicanas; se mete a la minería, a través del Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Minería; hace carreteras, mediante el Fideicomiso para apoyar financieramente al gobierno del Estado de Chihuahua en el plan de carreteras "Gran Visión", imparte instrucción, vía el Fideicomiso a favor del Colegio Británico, S.A. Para qué seguirle, con esas muestras basta.

En total, de los ciento cuarenta y uno organismos dependientes de la Secretaría de Hacienda, sesenta —el 42.55 por ciento— nada tienen que ver con las actividades hacendarias y mejor quedarían ubicados en otros sectores del gobierno federal.

Como se ve, no se exageró al principio de este comentario.

México, D.F., 18 de enero, 1981.