

Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria

Soledad Loaeza



Jornadas

153

EL COLEGIO DE MÉXICO



JORNADAS 153

EL COLEGIO DE MÉXICO

CÉNTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LA EXPROPIACIÓN BANCARIA

Soledad Loaeza



JORNADAS 153
EL COLEGIO DE MÉXICO

332.10972

L7957c

Loeza, Soledad.

Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria / Soledad Loeza. -- 1a. ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2008.

182 p. ; 16 cm -- (Jornadas ; 153).

ISBN 968-12-1338-6

1. Bancos y banca -- Propiedad gubernamental -- México.
2. Expropiación forzosa -- México -- Aspectos políticos. 3. México -- Condiciones económicas -- 1982-1994. I. t. II. Ser.

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Dibujo de portada, *Gastón Billetes* de Abel Quezada

© Fundación Abel Quezada, A. C.

Primera edición, 2008

DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 968-12-1338-6

Impreso en México

ÍNDICE

Presentación	9
Introducción	17
I. El Estado jacobino y la presidencia autoritaria	25
II. El ascenso del antiestatismo y la redefinición de las identidades políticas	73
III. La transición del Estado mexicano: de una debilidad a otra	119
Conclusiones	167
Bibliografía	175

PRESENTACIÓN

Un punto de partida obligado para entender el último cuarto del siglo xx mexicano es la expropiación de la banca que anunció el presidente López Portillo el 1o. de septiembre de 1982. Las motivaciones de esa decisión y sus consecuencias están en el origen de la transformación del Estado posrevolucionario y de sus relaciones con la sociedad. No obstante la enormidad de sus repercusiones y de nuestro gusto por celebrar las victorias de un pueblo en lucha continua por su libertad, la nacionalización bancaria no aparece en el calendario cívico, no es motivo de festivales escolares ni de ceremonias conmemorativas. No figura en las efemérides de la izquierda y tampoco ocupa un lugar prominente en los recuentos de la derecha.

El decreto bancario de esa fecha es como un mal recuerdo que, salvo unos cuantos, todos preferimos dejar en el olvido. ¿Cómo explicar esta voluntad de desmemoria? Puede ser que no queramos recordar las circunstancias extraordinarias de angustia y de incertidumbre que se impusieron a un gobierno y a una sociedad igualmente desorientados, como si quisiéramos hacer a un lado el momento en que experimentamos un perturbador sentimiento de orfandad. En este amargo episodio de nuestra historia reciente se vieron abajo muchas certezas y presupuestos en relación con el Estado, la élite gobernante y su capacidad de respuesta

en momentos de crisis. El acontecimiento también puso en evidencia la vulnerabilidad de los gobernados frente a la autoridad y su incapacidad para defenderse de una decisión que adoptó en la soledad de su encargo el presidente de la República, pese a que sus consecuencias habrían de afectar a millones.

El dramatismo que acompañó al anuncio de la decisión amortiguó un tanto su brutalidad. Sin embargo, su impacto sobre el sistema político fue de gran magnitud porque desnudó el autoritarismo que en esa situación crítica, como en otras, mostraba sus verdaderos colores. Así ocurrió en el verano de 1982, cuando las arcas del Estado se vaciaban sin freno, ya fuera por errores del gobierno, por la fiereza de los especuladores o por la estrategia de defensa del patrimonio de muchos pequeños ahorradores. En esos momentos la única certidumbre que tenían los mexicanos eran las dimensiones sin precedentes de una deuda externa que hipotecaba el futuro del país.

En este trabajo me propongo identificar y analizar las consecuencias de la nacionalización bancaria sobre el sistema político.¹ La decisión expropiatoria también es en sí misma un objeto de estudio que arroja luz sobre distintas facetas de la estructura del poder, como un prisma que descompone la imagen de lo que a primera vista parece un bloque monolítico, pero cuyas partes se muestran con más claridad a la luz del prisma: el presidente de la República, la

¹ Este trabajo amplía y profundiza un documento que fue elaborado en el marco de la reflexión a la que convocó el Centro de Estudios Espinosa Yglesias al cumplirse 25 años de la expropiación de la banca.

institución presidencial, el Estado y sus relaciones con los grupos de poder y con franjas más amplias de la sociedad, el papel de la ideología como sustento de la articulación entre el Estado y la sociedad, las fuentes de legitimación de la autoridad. Asimismo, la decisión expropiatoria permite observar cómo la erosión del arreglo institucional posterior a la Revolución se inició en el terreno de las ideas, cuando el ascenso de los valores democráticos lanzó un desafío insuperable al consenso autoritario que durante décadas había apoyado la estabilidad política.

Reconozco que las dimensiones y la relevancia de cada uno de estos temas para la comprensión del autoritarismo mexicano en el siglo xx justificarían un estudio particular para cada uno de ellos. Aquí me conformo con apuntar solamente algunos y esbozar rutas de análisis y discusión, pero hago hincapié en las restricciones como factor determinante de la decisión nacionalizadora y de otras que se tomaron para responder a algunas de sus consecuencias inmediatas. Esta perspectiva puede parecer sorprendente dada la percepción que hasta el año 2000 gobernó firmemente nuestra comprensión del presidencialismo y del intervencionismo estatal de que la Presidencia de la República y el Estado eran omnipotentes. Sin embargo, la imagen que proyecta un examen aun apresurado de la información y el recuento del último año del gobierno de José López Portillo y del sexenio de Miguel de la Madrid, respectivamente, contradicen la visión del presidente todopoderoso y muestran su impotencia frente a las intratables restricciones que en determinadas coyunturas podían imponer la economía, el contexto interna-

cional o la insuficiencia de los recursos que tenía para gobernar. De ahí que ambos hayan recurrido a soluciones extremas: uno nacionalizó la banca; el otro depuso la unilateralidad tradicional del Estado. En ambos casos las decisiones estuvieron diseñadas desde la debilidad.

Es muy importante debatir la nacionalización bancaria porque, a mi manera de ver, la ausencia de reflexiones críticas al respecto alimenta ideas falsas acerca del porqué de las reformas económicas de los años ochenta y noventa, o de las razones de la inconformidad antiautoritaria que entonces impulsaron la democratización. La decisión nacionalizadora fue determinante en ambos casos. Entiendo la discusión y el análisis de este tema como una recapitulación de muchos otros asuntos del pasado reciente, cuya discusión y examen relativamente desapasionado también arrojarían luz sobre el presente. Asimismo, la descripción del proceso de decisión que condujo a la expropiación es una medida de los cambios que experimentó el país desde entonces. Hoy es impensable que el presidente de la República, sea quien sea, actúe en secreto en un asunto que es de interés público, por definición.

La audacia de la medida expropiatoria es una de sus dimensiones más inquietantes. En septiembre de 1792 cuando ejércitos extranjeros amenazaban a la Revolución francesa, Danton presentaba los decretos radicales de la Asamblea al grito de *De l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace!* Es cierto que situaciones extremas llaman a soluciones extremas, como la que promovió el Informe de Gobierno de septiembre de 1982 en el que el presidente López Portillo evocaba la situación de emergencia financiera para explicar

sus motivaciones, pero entonces México no atravesaba una crisis revolucionaria, su integridad territorial no estaba bajo amenaza, y el país tampoco estaba en las alas de un amplio proyecto de transformación social. Más bien, el presidente de la República, supuestamente el hombre más poderoso del país, reaccionaba como un animal herido a los límites que la realidad le imponía a su voluntad y a la carencia de instrumentos para enfrentarla. El tono pendenciero que adoptó, primero para anunciar la decisión y después para justificarla, de hecho disfracaba su desesperación ante la incontrolable dinámica de una crisis que parecía interminable.

La expropiación fue un golpe de audacia porque estuvo más inspirada en la urgencia de la coyuntura que en una consideración ponderada de sus posibles consecuencias financieras y sobre todo políticas. De estas últimas, aparentemente se ocuparon poco quienes estuvieron involucrados en el proceso, incluido el presidente López Portillo. Hicieron, si acaso, algunas conjeturas con base en el presupuesto de que el intervencionismo estatal seguía siendo fuente de consenso, o que contaban con el apoyo indefectible de los obreros a las causas históricas de la Revolución. La costumbre del poder explica la ausencia de referencias informadas acerca del posible impacto político de la nacionalización. El sistema autoritario de entonces daba por sentado cuando menos el conformismo de la opinión pública frente a los actos presidenciales, si no es que la invencible eficacia del partido hegemónico para movilizar el apoyo popular que podría imprimirle a la decisión la pátina legitimadora de la tradición revolucionaria. Los recuentos de dos protagonistas centrales

de este proceso, el propio López Portillo y Carlos Tello, dedican tan poco espacio a sus previsibles efectos políticos, que todos ellos pueden considerarse consecuencias imprevistas.

Pocas decisiones presidenciales en la segunda mitad del siglo xx parecen haber arrojado resultados tan alejados de sus intenciones originales como la expropiación de la banca. Pocas decisiones muestran también con tanta claridad los costos de largo plazo de medidas que se adoptan bajo la presión del corto plazo. Todavía son menos aquéllas en las que la audacia aparece como el componente central. Resulta tan aterradora la idea de que el destino del país esté en manos del azar, que seguimos buscando respuestas a las preguntas que plantea este episodio de la historia reciente de México, como si no nos atreviéramos a pensar en esa posibilidad. Y, sin embargo, como lo sugirió Gabriel Zaid, el comportamiento del presidente López Portillo durante el verano de 1982 es similar al de un jugador que cuando lo ha perdido casi todo está dispuesto a jugarse su resto y espera contra la desesperanza recuperar sus pérdidas.

Este ensayo fue elaborado con base en las *Memorias* de José López Portillo y de Miguel de la Madrid; asimismo, el libro de Carlos Tello sobre la nacionalización bancaria fue una fuente importante de información, al igual que los testimonios de muchos de los protagonistas de la época que han sido publicados recientemente. También recurrí a trabajos analíticos y a comentarios editoriales publicados en su momento con el fin de recrear la atmósfera en torno a la decisión. La interpretación que ofrezco es, sin lugar a dudas,

polémica; su propósito no es tanto convencer como sembrar la duda respecto a muchos de los lugares comunes de nuestro pasado reciente que hoy día oscurecen nuestro conocimiento de esos tiempos. Habré alcanzado mis objetivos si contribuyo a una revisión crítica de la idea de que la evolución estatal de las últimas tres décadas fue producto de un acto de voluntad política y de convicción ideológica. Muchos son los datos y la información que indican que esa transformación fue más bien consecuencia de la debilidad y de las restricciones que pesaban sobre la capacidad de acción del Estado y sobre la facultad decisoria del Presidente.

Durante la redacción incorporé propuestas analíticas y reflexiones que he desarrollado en otros trabajos sobre la democratización mexicana. El tema específico de la expropiación bancaria me permitió acercarme nuevamente al cambio político que experimentó México en los últimos 25 años del siglo xx desde un acontecimiento preciso, a partir del cual busqué una visión de conjunto de las líneas generales que, a mi manera de ver, guiaron este proceso.

Estoy en deuda con familiares y amigos que han sido funcionarios, con quienes a lo largo de muchos años he tenido la oportunidad y el privilegio de hablar de su visión de las responsabilidades de gobierno, de su experiencia y de sus convicciones; de sus dilemas y de sus resoluciones. Sus pláticas, siempre generosas y absorbentes, me han ofrecido la perspectiva de quienes asumen responsabilidades públicas con valentía y con pasión, y gracias a ellos espero haber brincado los muros de la academia y ampliado mi comprensión del complejo funcionamiento del proceso de toma de deci-

siones de gobierno. Todos ellos son un ejemplo de honestidad intelectual, de profesionalismo y dedicación al servicio público. La descomposición del autoritarismo y los tronidos de la lucha política de fines de siglo han oscurecido injustamente su trayectoria y su contribución indiscutible al desarrollo del país. Es mucho lo que las nuevas generaciones de funcionarios y los interesados en la historia reciente de México, y el público en general, podemos aprender de ellos.

Quiero agradecer en particular a Enrique Cárdenas que me haya animado a emprender la tarea de sintetizar en este ensayo diferentes acercamientos que he hecho sobre la democratización mexicana. A Vladimiro Brailowsky, Miguel Mancera y Francisco Suárez Dávila, la lectura atinada que cada uno de ellos hizo del manuscrito, así como sus observaciones, todas pertinentes. Por último, a Adrián Lajous Vargas, quien leyó con paciencia siempre crítica las sucesivas versiones.

INTRODUCCIÓN

...Me la jugué y me está saliendo mal.
Antes salió bien. Lo que importa es el saldo.
¿Quién y cuándo se hará?

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO, *26 de julio de 1982*

La expropiación de la banca que decretó José López Portillo el 10. de septiembre de 1982 es una decisión emblemática del presidencialismo autoritario que fue característico del sistema político mexicano hasta ese momento. No obstante, y en forma paradójica, ilustra tanto la arbitrariedad del poder presidencial como sus límites, pues si con la firma de un decreto el presidente de la República pudo modificar la estructura de propiedad del sistema bancario, sin previa consulta o deliberación con otra instancia de autoridad, en cambio no tuvo la capacidad de orientar las consecuencias de su decisión, muchas de las cuales contrariaron su intención original.

Según López Portillo, el objetivo de la expropiación era fortalecer el Estado y aumentar los instrumentos a su disposición para cumplir las funciones de transformación social que históricamente se le habían atribuido. Gracias a esta medida, en el corto plazo el Estado obtuvo instrumentos adicionales para enfrentar la crisis financiera; sin embargo, las reacciones de desconfianza e incertidumbre que suscitó aceleraron el agotamiento de los recursos políticos de

largo plazo que requería el éxito de la decisión y que más adelante demandaría la modernización de la autoridad estatal que se propusieron alcanzar sus sucesores. La nacionalización resquebrajó de manera irreversible el consenso a propósito de las bondades del intervencionismo estatal que había sostenido la estabilidad política en la segunda mitad del siglo xx. En los años siguientes el papel del Estado en la sociedad se convirtió en un punto de desacuerdo y conflicto, pues mientras para unos era un agente de democracia, para otros era el principal obstáculo para alcanzarla. Las reacciones que provocó la decisión expropiatoria fueron un vehículo para que el ideal de la ciudadanización de la sociedad política desplazara la visión jacobina del Estado transformador que se había impuesto en México a finales del siglo xix. Desde esta perspectiva la expropiación de la banca fue también un catalizador de la erosión de los pilares del autoritarismo: la soberanía del Estado, la discrecionalidad de la Presidencia de la República y la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional. Por consiguiente, este acontecimiento también está en el origen de la democratización.

A veinticinco años de distancia, el Estado mexicano ha dejado de ser el agente clave de modernización económica y el referente central de cohesión social que fue durante buena parte del siglo pasado, dentro de la tradición revolucionaria a la que se acogió López Portillo para justificar su decisión. En ese lapso tuvo lugar una redefinición del alcance y de la autoridad del Estado que lo llevó a abandonar la pretensión de dirigir a la sociedad y a abdicar de muchas de sus funcio-

nes tradicionales en beneficio de empresas privadas, nacionales y extranjeras, de partidos políticos, de sindicatos y de organizaciones sociales de diferente índole.

Sin embargo, y contrariamente a lo que hubiera podido esperarse, el resultado de este proceso de cambio no fue un Estado más democrático ni tampoco una sociedad civil fuerte, sino un Estado rehén de intereses particulares y una sociedad fragmentada y dividida. Esta evolución puede explicarse porque la expropiación de la banca fue un acto de fuerza que puso al descubierto la debilidad estatal y los límites del voluntarismo presidencial, y porque, al igual que las reformas estructurales que se llevaron a cabo en los años ochenta y noventa, la expropiación se apoyaba en una contradicción en la que cayeron José López Portillo, primero, y Carlos Salinas y Ernesto Zedillo después, cuando quisieron transformar el Estado, fortalecerlo o modernizarlo, y que consistía en que las mismas estrategias que pusieron en pie para lograr esos objetivos despojaban al Estado de muchos de los instrumentos para alcanzarlos, o bien no permitían su desarrollo.

La prueba inmediata de la derrota de la intención enunciada por López Portillo de fortalecer el Estado fue el fracaso del restauracionismo de Miguel de la Madrid, quien al llegar al poder en diciembre de 1982 se propuso volver al *statu quo ante* y recuperar la rectoría estatal en materia económica, así como la primacía política de la autoridad presidencial y de su partido. Ambos proyectos se vinieron abajo y dejaron al descubierto la incapacidad del Estado para llevar a cabo acciones eficaces de manera unilateral. En 1987, después de

dos intentos fallidos de estabilización de la economía mediante planes ortodoxos, el control de la inflación se logró únicamente previa negociación con las elites empresariales y sindicales; y un año después la solución a la grave crisis política que precipitó la controvertida elección presidencial sólo fue posible gracias al concurso de la oposición.¹

La hipótesis de este ensayo es que la consecuencia política más importante de la expropiación bancaria fue que precipitó el fin del Estado que empezó a construirse con el triunfo de los liberales mexicanos en el último tercio del siglo XIX y que se desarrolló en el XX con el impulso de la Revolución y de la Constitución de 1917, con el objetivo original de formar a la nación, al que la fórmula posrevolucionaria sumó el propósito de transformar a la sociedad y la realidad económica del país. Según López Portillo, el propó-

¹ Como se verá más adelante, la distinción que hace Michael Mann entre el poder despótico y el poder infraestructural del Estado ayuda a explicar esta evolución del poder estatal en México en el último cuarto del siglo XX: por una parte, la expropiación bancaria fue un acto de afirmación del poder despótico del Estado —el que le permitió actuar en forma unilateral— aunque cimbró sus bases porque desgarró las redes de su interacción con las elites empresariales; por otra parte, minó la vacilante continuidad del poder infraestructural del Estado, de los recursos que en el pasado le habían servido para organizar la vida social: la ideología derivada de la experiencia revolucionaria, el PRI o la autoridad de la misma Presidencia de la República. Paradójicamente, a inicios del siglo XXI puede afirmarse que la reconstrucción del poder despótico del Estado ha sido más efectiva que la reconstitución del poder infraestructural. Véase: Michael Mann, "The sources of social power revisited: a response to criticism", en John A. Hall y Ralph Schroeder (eds.), *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 343-396.

sito de su decisión era mantener la continuidad del sistema de la Revolución “vivo y actuante”, “...seguir haciendo la Revolución desde las instituciones...”.² No obstante, precipitó una discontinuidad histórica porque alteró en forma definitiva las capacidades del Estado para llevar a cabo sus funciones históricas, así como el patrón de sus relaciones con la sociedad.

A partir de la decisión expropiatoria se soltaron los amarres que en el pasado sometían la organización social a la autoridad estatal, la pluralidad de los actores y de los intereses se impuso a la antigua legitimidad del Estado que representa a la nación y que expresa una voluntad general y unidad de propósito. En estas circunstancias novedosas se sentaron las bases de nuevos patrones de interacción Estado-sociedad: llegó a su fin la unilateralidad histórica del Estado de la posrevolución y la negociación se impuso como componente central de la lógica de sus relaciones con la sociedad. A diferencia del Estado que impuso la facción revolucionaria triunfante al resto de la sociedad en 1917, la transformación de las últimas dos décadas ha conducido a un Estado que es producto de una negociación interelitista, mediante la cual se reconstruyeron las redes de interacción elitista, es decir, el poder despótico que le permite tomar decisiones y coordinarse con otros actores políticos. Sin embargo, la instrumentación de esas decisiones se ha visto obstaculizada por la ausencia o debilidad de relaciones o de instituciones, esto es, el

² José López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, México, Fernández Editores, 1988, vol. II, p. 1166.

poder infraestructural que le permite penetrar a la sociedad y movilizar los apoyos y los vínculos que le devolverían su papel como agente de cohesión social.³ Los recursos políticos que en el pasado sustentaban la presencia del Estado en la sociedad: el partido hegemónico y la ideología asociada con la gesta heroica de la Revolución mexicana y, por consiguiente, con los compromisos del Estado con la sociedad, no han podido ser sustituidos por los valores y los símbolos de la democracia. En lugar de reconciliar voluntades, la presencia del Estado en la sociedad refuerza las divisiones ideológicas y los antagonismos políticos.

Para discutir la hipótesis de que la expropiación de la banca condicionó la evolución del poder estatal en los últimos veinticinco años y, por consiguiente, explica su actual debilidad y el patrón de relaciones que sostiene con la sociedad, la primera parte de este ensayo examina las condiciones institucionales que en 1982 propiciaban el voluntarismo de la presidencia autoritaria, así como su relación con el Estado transformador; el segundo capítulo analiza el impacto de la decisión sobre las identidades políticas a partir del ascenso del antiestatismo en el seno de la opinión pública y de la cristalización de una fractura derivada del antagonismo estatismo-antiestatismo. La importancia de este fenómeno estriba en que este movimiento de ideas y actitudes le arrebató al Estado el cuasi monopolio que ejercía sobre el poder ideológico de la sociedad, y que fue durante décadas un recurso

³ Véase Michael Mann, *The Sources of Social Power. The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 59.

político fundamental. Por último, el tercer capítulo discute el fin de la unilateralidad del Estado que acarreó la crisis profunda de principios de los años ochenta, la reconstrucción de su poder despótico mediante la negociación y los pactos, es decir los acuerdos entre actores políticos y económicos, como vía para estabilizar las relaciones entre las elites, así como la consecuente transformación del patrón de relaciones Estado-sociedad civil. En las conclusiones se hace un balance de las consecuencias políticas de largo plazo de la expropiación.

I. EL ESTADO JACOBINO Y LA PRESIDENCIA AUTORITARIA

...y yo tenía el poder para rescatar el espacio y redimir los
tiempos nuestros. Y pude hacerlo. Simplemente dije:
“exprópiense las casas. Derribense. Y descúbrase, para el
día y la noche, el Templo Mayor de los aztecas”.

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO, 1981¹

En el origen de la histórica decisión del 1o. de septiembre de 1982 está la vocación transformadora del Estado de la pos-revolución, tal como la define la Constitución de 1917, así como el voluntarismo presidencial característico del sistema autoritario y de una estructura de poder altamente centralizada en la que la discrecionalidad presidencial “era parte de las reglas del juego”.² La expropiación de la banca se sujetó a las reglas formales e informales que sustentaban el buen funcionamiento del sistema político. Sin embargo, su intención profunda era utilizar la norma constitucional para eliminar las restricciones a la acción presidencial que se derivaban del poder de los banqueros y que, en opinión de Carlos Tello —quien fue designado director del Banco de México al mismo tiempo que se decretó la expropiación— habían

¹ José López Portillo, “Prólogo”, *El Templo Mayor de los aztecas*, México, Bancomer, 1981.

² Véase Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La importancia de las reglas. Gobierno y empresarios después de la nacionalización bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 80.

desvirtuado la orientación original del Estado.³ Se trataba de cerrar el espacio ganado por los banqueros en el proceso de toma de decisiones del gobierno, pero al hacerlo el Presidente violó los patrones de interacción del sector privado y el Estado desarrollados desde los años cuarenta, y que eran producto de la costumbre y de acuerdos construidos mediante una sostenida cooperación de largo plazo.⁴ Es decir, el presidente López Portillo quiso invalidar las reglas informales mediante la aplicación de las reglas formales.

Este episodio desmiente la creencia generalizada de que el poder de la presidencia autoritaria era ilimitado porque pone al descubierto el peso de las restricciones sobre la capacidad de decisión del presidente y la insuficiencia o la debilidad de los instrumentos que tenía a su alcance para lidiar con ellas. En realidad, entre otras muchas consecuencias, las dificultades financieras de 1982 pusieron en crisis la autoridad presidencial, que no tuvo la capacidad para movilizar un apoyo que era imprescindible para hacer efectivas las dife-

³ Según Carlos Tello "... la nacionalización implicaba acabar con lo que constituían verdaderos centros integrados de poder económico y político, cuya fuerza oligopólica trascendía el ámbito estrictamente bancario para abarcar también el aparato productivo y distributivo, y cuyas conexiones internacionales eran muy peligrosas. Los grupos bancarios detentaban una forma de poder en gran medida pernicioso: se trataba, en efecto, de poder sin responsabilidad...". (*La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI Editores, 1984, pp. 126-127).

⁴ Véase Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.* Véase también, por ejemplo, Carlos Abedrop Dávila, "La expropiación bancaria. Un testimonio", en Gustavo del Ángel-Moharak, Carlos Bazdresch Parada y Francisco Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 139-144.

rentes medidas que tomó para enfrentar el acelerado deterioro de la balanza de pagos, antes de optar por la nacionalización. Una opinión pública influyente, un Congreso activo, partidos políticos sólidos y medios independientes habrían sido un contrapeso en el proceso de toma de decisiones, habrían diversificado las fuentes de información del Presidente, o habrían servido como verdaderas correas de transmisión entre la Presidencia de la República y la sociedad.

Cuando el presidente López Portillo recurrió a la facultad expropiatoria que le otorga la Constitución, también alcanzó el límite de su capacidad para enfrentar la coyuntura. Mucho más grave que la falta de cooperación de banqueros y empresarios era la creciente ineficacia de las instituciones que podían haber asegurado el diseño informado de las soluciones a la crisis y su aplicación efectiva.

A partir de 1981 y después de tres años de tasas de crecimiento económico excepcional (9 por ciento), el progresivo desequilibrio de la balanza de pagos y el incremento del endeudamiento con el exterior generaron diferencias de opinión en el seno del gobierno y en el sector privado en cuanto a las medidas más adecuadas para enfrentar la problemática situación que empezaba a configurarse. Estos temas provocaron grandes discrepancias entre el Presidente y los empresarios. Los desacuerdos dificultaban la aplicación de las soluciones que proponía el gobierno, cuya impotencia se acrecentó como resultado de cambios en el precio internacional del petróleo y en las tasas de interés. En estas circunstancias, el comportamiento de los banqueros nacionales era casi la única variable que el gobierno mexicano

podía alterar de manera unilateral para influir en un proceso cuya dinámica y dirección se le escapaban de las manos, pero hay que subrayar que en los meses anteriores a la nacionalización el tema que se discutió más ampliamente fue la introducción del control de cambios.

Para el presidente López Portillo la expropiación bancaria fue sobre todo una estrategia destinada a recuperar la autonomía de decisión del Estado. Ésta había disminuido pero, paradójicamente, más por efecto de la evolución estatal que por el poder que habían adquirido los banqueros. En el curso de las décadas anteriores las relaciones entre el sector privado y el Estado se habían transformado y habían ganado en complejidad, en virtud del desarrollo mismo de la economía. Las políticas de expansión del gasto del presidente Luis Echeverría en el periodo anterior, y luego las de López Portillo, propiciaron la ampliación del intervencionismo estatal, pero también la diversificación de intereses sociales y económicos, y el desarrollo de imbricadas redes de acción entre el Estado y otros actores cuyo poder social —de diferente tipo y magnitud— limitaba la autonomía estatal.⁵ No obstante, las normas formales, es decir la Constitución,

⁵ Desde una óptica evolucionista del poder político del Estado, como la que ofrece el sociólogo británico Michael Mann, si bien el Estado adquiere más poder, también pierde autonomía porque se intensifican sus relaciones con otras fuentes de poder social, son más "promiscuas". En los países democráticos, en este proceso el tamaño del Estado en el siglo XIX disminuyó en relación con las dimensiones de la sociedad civil. Ralph Schroeder, "Introduction: the TEME model and its critics", en Hall y Schroeder (eds.), *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 4.

no reconocían estas transformaciones. De suerte que la expropiación de la banca activó el potencial de conflicto que generaban reglas constitucionales que otorgan al Poder Ejecutivo la facultad de tomar decisiones de manera unilateral, y reglas informales que, producto del desarrollo general del país, restringen dicha autonomía.

Este capítulo examina en primer lugar la vocación transformadora del Estado que inspiró la decisión expropiatoria y después discute la exacerbación del presidencialismo autoritario y de la personalización del poder que se produjo en los años 1976-1982 como resultado de dos fenómenos contradictorios: la riqueza petrolera y la aguda crisis financiera de finales del sexenio.

La expropiación bancaria y el Estado transformador

José López Portillo tomó la decisión de expropiar la banca comercial a partir de una interpretación radical del principio de la soberanía del Estado. El peso de este concepto en la Constitución de 1917 revela la influencia del jacobinismo de la Revolución francesa, que llegó a México con el triunfo de los liberales positivistas en el siglo XIX, sobre el desarrollo de las instituciones del siglo XX. En esta tradición el Estado es el único representante de la nación e intérprete legítimo del interés general y, por consiguiente, posee una autonomía inapelable y cumple sus funciones a partir de su propia lógica de expansión y continuidad. Dentro de esta perspectiva toca al Estado definir los objetivos sociales y las estrategias para alcanzarlos, sin la

intervención de órganos de representación de intereses particulares. En ese sentido la nacionalización bancaria fue la expresión de una continuidad histórica.

En noviembre de 1982, Héctor Aguilar Camín situó la decisión en la historia del Estado mexicano:

...anótese que es el regreso de la tradición política y económica de México la que se refiere a los actos de autoridad de la cúpula, no a las condensaciones democráticas que brotan en la base de la sociedad. La tradición que vuelve en la expropiación de la banca no es la de la colectividad, sino la del presidente, su sonido no es el del clamor nacional sino el de la voz solitaria que decide por sí, ante la nación, lo que la nación será en adelante. Es la tradición autoritaria de México, no la democrática, la que regresa y actúa, autoritariamente, en el mejor interés de la nación...⁶

De ahí que el presidente López Portillo haya considerado perfectamente legítimo expropiar los bancos sin necesidad de consultar o discutir esta medida extrema con nadie más allá de cinco asesores personales, entre los cuales sólo uno era miembro de su gabinete: José Andrés de Oteyza, secretario de Patrimonio y Fomento Industrial.

En general cuando se habla de jacobinismo se le entiende casi exclusivamente como anticlericalismo; sin embargo, esta tradición política abarca muchos más aspectos que el

⁶ Héctor Aguilar Camín, "Memorias de una expropiación", en Héctor Aguilar Camín *et al.*, *Cuando los banqueros se van*, México, Océano, 1982, p. 15.

papel social de la religión y de las iglesias, porque tiene un alcance más amplio pues se refiere a las funciones y a la posición del Estado en la sociedad.⁷ Si miramos algunas de las características centrales del Estado posrevolucionario encontramos que la huella del jacobinismo está presente en la visión instrumental del poder estatal y en las funciones de orden político y cultural que se le atribuyeron desde el siglo XIX con el propósito fundamental de crear la nación,⁸ y que luego encontraron cabida en la Constitución de 1917.⁹

⁷ La centralización política en un Estado fuerte fue una de las estrategias más efectivas del partido jacobino durante la Revolución francesa para enfrentar a sus adversarios y a los enemigos de la Revolución. Sin embargo, como lo hace notar Alexis de Tocqueville, los jacobinos no estaban inventando nada nuevo, sino que construyeron las bases de un nuevo edificio constitucional y administrativo sobre los fundamentos del Antiguo Régimen. Para Tocqueville la idea de que el Estado "era el único resort de la máquina social, agente único y necesario de la vida pública..." es muy anterior a la Revolución de 1789, y es también el legado más importante e influyente del Antiguo Régimen. También apunta a la contradicción de que los revolucionarios "...quieren adueñarse del poder central para poder destruirlo todo y rehacerlo conforme al plan concebido por ellos...". Sostiene que en el origen de esta tradición política están los fisiócratas como François Quesnay que pensaban que "...el poder del Estado debe ser tan ilimitado como su derecho, dicen; lo único que hay que hacer es persuadirle para que haga de él un uso conveniente (...) no tienen confianza más que en la acción del poder central para realizar sus quimeras". Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, vol. 1, p. 103.

⁸ Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil, 1992, p. 99. Don Q (*alter ego* de López Portillo) afirma en el prólogo de *Mis tiempos*: "Para López Portillo, México, como nación, ha sido la hazaña de su Estado". López Portillo, *Mis tiempos*, *op. cit.*, p. xxiii.

⁹ Charles A. Hale, *Las transformaciones del liberalismo en México a finales del siglo XIX*, México, Vuelta, 1989, pp. 410-418.

La idea del papel positivo del Estado en México fue articulada originalmente por Justo Sierra desde los años ochenta del siglo XIX, con el jacobinismo republicano francés como referencia, para proponer la formación de una nación mexicana a partir de la base mínima de homogeneización que podía aportar una ideología nacionalista. Al Estado se le atribuyó un papel clave en este proceso como inculcador de valores cívicos y morales en todos los ciudadanos, así como en la promoción de actitudes favorables a la mezcla racial. De ahí la lucha de Sierra y de los positivistas por crear una educación nacional que fuera el vehículo para moldear el imaginario colectivo. Este esfuerzo también tenía grandes implicaciones en términos de diseño institucional, porque la creación de una nación suponía una autoridad centralizada capaz de producir representaciones eficaces del interés general y a partir de ahí imponer reglas de funcionamiento a las relaciones entre el poder y la sociedad.¹⁰ La construcción de instituciones nacionales que reflejaban esta intención fue obra de la posrevolución.

La Constitución de 1917 recogió este principio de la *política científica* —como la llama el historiador Charles A. Hale— y la noción de un Estado paternalista en el que una administración centralizada y fuerte, conducida por una élite tecnocrática, orientaba el desarrollo económico capitalista.¹¹ Tanto así que Arnaldo Córdova sostiene que el positivismo

¹⁰ Rosanvallon, *op. cit.*, p. 108.

¹¹ "Si la era de Carranza marcó el nacimiento del Estado revolucionario casi autoritario, la política científica fue sin duda uno de los elementos constitutivos", Hale, *op. cit.* p. 420.

debe considerarse la filosofía de la Revolución mexicana.¹² Esta tradición se vio enriquecida por el componente del jacobinismo revolucionario que mayor influencia tuvo sobre la construcción del autoritarismo del siglo xx: la idea de que la unidad nacional es un medio esencial del gobierno revolucionario,¹³ y que está en el origen de la legitimidad de la pretensión de unanimidad política que fue uno de los pilares del autoritarismo.

Las elites revolucionarias triunfantes retomaron la intención de los positivistas del siglo anterior para unificar, en nombre de la nación, a un país profundamente dividido por diferencias socioeconómicas. Así, la Revolución mexicana fue un proceso de construcción nacional que sentó las bases de una identidad cultural unificada aunque no fomentó el sentido de ciudadanía. Se puede parafrasear a Eugen Weber, autor de *Peasants into Frenchmen*, y afirmar que la Revolución hizo de los campesinos, mexicanos. Con base en la experiencia revolucionaria, y en las ideas que la inspiraron y en los compromisos políticos que impulsó, se formó una ideología que era difundida por las agencias estatales, y que fomentaba sentimientos de solidaridad social, introducía cohesión en una sociedad muy dividida y producía una identidad política que enmascaraba las diferencias sociales. La construcción nacional se tradujo en políticas centralizadoras que condujeron a la formación de un sistema autoritario en el que el Estado era el único agente legítimo de cohesión social.

¹² Cit. en *ibid.*, p. 425.

¹³ Michel Vovelle, *La mentalité révolutionnaire*, París, Messidor, Bibliothèque Bicentenaire de la Révolution Française, 1985, pp. 152-153.

Gracias a su relativa superioridad organizativa y de recursos, y a su mayor coherencia interna en relación con la sociedad, en la posrevolución el Estado centralizado se convirtió en un agente primordial de integración política. El artículo 3o. de la Constitución de 1917, que atribuye al Ejecutivo federal la autoridad para determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal en todo el país ofrece un ejemplo de la traducción institucional de la intención de formar una nación a partir de las características definidas por una autoridad centralizada.

La evolución del Estado fue activamente orientada por una ideología estructurada a partir de la solidaridad emocional y moral que evoca el nacionalismo, y cuyos componentes centrales fueron, además de los principios de la Ilustración de libertad e igualdad, y la fe en la necesidad de una revolución política para alcanzar la prosperidad de la nación, los *compromisos sociales* de la Revolución contenidos en la Constitución y la acción democratizadora y unificadora del Estado. Durante los años de hegemonía del PRJ estos elementos originales se convirtieron en la base de la ideología institucionalizada que contenía valores, normas, ideas y ritos que podían ser ampliamente compartidos porque eran imprecisos e incluyentes, servían para mantener el orden social, al mismo tiempo que ofrecían un marco mínimo de referencia común para la negociación política.¹⁴

¹⁴ Michael Mann establece tres tipos de ideologías: trascendente, immanente e institucionalizada. El primero tiene una vocación universalista, mientras que las otras dos son más particularistas y hasta cierto punto pragmáticas. Las ideologías institucionalizadas "... se acercan más a la concep-

La ideología institucionalizada estuvo en el corazón de las redes de acción entre el Estado y las elites, con base en ellas desarrolló capacidad para tomar y llevar a cabo decisiones por encima de la sociedad, sin consulta ni negociación previa con otros actores; esa misma ideología le permitió, con el apoyo del partido hegemónico, construir redes de interacción con la sociedad, coordinar la vida social y movilizar apoyo para sus decisiones.¹⁵ El Estado autoritario mexicano tenía poder despótico porque, si así lo deseaba, podía tomar decisiones en coordinación con las elites haciendo a un lado al resto de la sociedad, pero su poder en la práctica era limitado, como era limitada su capacidad fiscal o su habilidad para garantizar la vigencia del Estado de derecho.¹⁶ Sin embargo, tenía vínculos muy fuertes con la sociedad, primero, porque la experiencia revolucionaria de 1910 proporcionaba un marco de referencia común que fortalecía y nutría la ideología institucionalizada, y luego porque el partido hegemónico era un instrumento eficaz para organizar a amplias franjas de la sociedad.

ción de 'cultura' de los antropólogos entendida como ideas, valores, etc. que bañan las prácticas sociales cotidianas". Michael Mann, "The sources of social power revisited: a response to criticisms", en Hall y Schroeder (eds.), *op. cit.*, p. 347.

¹⁵ Michael Mann distingue entre *poder despótico* que genera la interacción entre las elites y *poder infraestructural* que, en cambio, asegura la penetración del Estado en la sociedad y le proporciona los medios para organizarla.

¹⁶ Véase Miguel Ángel Centeno, *Blood and Debt. War and Nation State in Latin America*, University Park, Penn., The Pennsylvania State University Press, 2002.

Durante la mayor parte del siglo xx la cohesión social en México fue frágil y excluyente. Sin embargo, gracias al poder infraestructural del Estado, la estabilidad autoritaria en la segunda mitad del siglo no se apoyó exclusivamente en la coerción y en la represión, sino en la existencia de una comunidad política, si bien ficticia, basada en el nacionalismo y en una identidad vaga construida sobre los mitos y los símbolos de la Revolución de 1910. Así, los efectos desintegradores de pronunciadas diferencias sociales se veían contrarrestados por una construcción cultural que incorporaba los mitos de la experiencia revolucionaria, y una firme creencia en las bondades del intervencionismo estatal y, más en general, en las ventajas del autoritarismo.

Entre los distintos componentes de la ideología de la posrevolución destacaba la creencia de que la naturaleza democrática del Estado estaba ligada a la extensión de su autoridad en la sociedad, la cual representaba una fórmula de igualdad política alternativa al sufragio universal cuya importancia era secundaria para un Estado cuya principal fuente de legitimidad era su capacidad transformadora. Desde la Revolución el ideal democrático estuvo identificado con la autoridad del Estado para administrar y distribuir oportunidades y recursos a la sociedad, una concepción de la misión modernizadora del Estado que dio lugar a una forma complementaria de legitimidad fundada en la competencia y en el éxito económico.

La Constitución de 1917 asumió el supuesto de que la responsabilidad estatal iba más allá de la regulación de las relaciones sociales, y alcanzaba temas como la organización

de la sociedad, su protección y la promoción de su bienestar. Este objetivo profundizó los rasgos tutelares de un Estado que, sustentado en el principio de la representación del interés general, no era el instrumento de las clases populares, sino el promotor omnisciente de sus intereses. La intervención estatal en diferentes aspectos de la vida social era vista como un instrumento para la creación de condiciones de mayor igualdad social. De suerte que ésta derivaba de la protección que el Estado brindaba a las clases más desfavorecidas para compensar los privilegios de las minorías. Así, la historia del México posrevolucionario es en buena medida la historia del intervencionismo estatal dirigido tanto a la promoción del desarrollo económico y a la atención de sus responsabilidades sociales, como al arbitraje de las relaciones entre el trabajo y el capital. Para el Estado modernizador la autonomía de decisión era un principio imprescindible para el cumplimiento de sus objetivos de transformación social.

Carlos Tello expresa con toda fidelidad esta ideología institucionalizada en su razonamiento a propósito de la expropiación de la banca:

La nacionalización tendría gran importancia no sólo para el manejo de los problemas de coyuntura; su trascendencia sería permanente. Acabaría con la idea de que el Estado había perdido su poder de decisión y su capacidad de conducir el proceso de desarrollo. Ello mismo haría renacer el espíritu de solidaridad nacional, imprescindible a mediados de 1982. Contaría, sin duda, con el apoyo del sector obrero, cuyo peso político

rebasaba con creces al de los banqueros privados. E incluso los industriales, y el sector productivo en general, verían en ello un signo de que el gobierno consideraba prioritarias sus actividades frente a las de los rentistas y especuladores...¹⁷

Ahora bien, para el cabal cumplimiento de sus responsabilidades sociales el Estado requería amplias facultades que se materializaron en la incorporación del reformismo social y del intervencionismo económico en instituciones constitucionales que ponían en manos del Estado un "colosal poderío".¹⁸ Por ejemplo, el decreto de la nacionalización bancaria fue formulado con base en el artículo 27 constitucional, que otorga al Estado, en su calidad de representante de la nación, la facultad de expropiar bienes en función del interés público. Asimismo, establece que la nación tiene "el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". En este punto también se reconoce la influencia del pensamiento jacobino que sostenía el carácter relativo de los derechos de propiedad, con la intención de limitar el poder de opresión de las clases propietarias.

Como apunta Carlos Elizondo, las disposiciones constitucionales antes citadas atribuyen "...al gobierno un amplio margen para intervenir en todo lo relacionado con los derechos de propiedad, pues su único límite es el concepto de

¹⁷ Tello, *La nacionalización...*, p. 122.

¹⁸ Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución mexicana. Formación del nuevo régimen*, México, Ediciones Era-Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1973, p. 218.

interés público”,¹⁹ cuya definición queda al arbitrio de la autoridad. De ahí que, contrariamente a lo que sostenían los defensores de la nacionalización de la banca en 1982, el Estado tenía una autoridad restrictiva potencial sobre los banqueros mucho mayor que el poder que éstos hubieran podido ejercer sobre aquél. La facultad expropiatoria los colocaba —y mantiene en general a los propietarios— en una situación de vulnerabilidad que se acentuaba por la ausencia de instituciones que transparentaran las relaciones entre los bancos y el Estado, que fortalecieran los derechos de propiedad y que redujeran la incertidumbre de los banqueros.²⁰

La facultad expropiatoria del Estado no era la única fuente de incertidumbre para este sector, porque su limitada capacidad para hacer valer el Estado de derecho incrementa el riesgo crediticio en virtud de las dificultades que supone hacer cumplir los contratos con los deudores. La ausencia de instituciones que ofrezcan certidumbre a los propietarios frente a la potencial discrecionalidad del poder público fue un obstáculo histórico para el desarrollo de una banca fuerte y con amplia penetración nacional, de la misma manera que propició la conjunción del capital financiero y del capital industrial.²¹

Paradójicamente, tanto el presidente López Portillo como Tello se quejan de que no tenían instrumentos para impedir la fuga de capitales que, según ellos, promovían los mismos

¹⁹ Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.*, pp. 66-67.

²⁰ Stephen Haber, “Why institutions matter. Banking and economic growth in Mexico”, Stanford Center for International Development. Working Paper 234, noviembre de 2004. <www.stanford.edu>, 24 de septiembre de 2007.

²¹ *Ibid.*

banqueros, y ambos atribuyen al régimen de libertades —en primer lugar la libertad cambiaria— esta limitación. Sin embargo, en el verano de 1982 el gobierno ya había recurrido al poderoso instrumento que le ofrecía el encaje legal mediante un significativo incremento al 46 por ciento, para controlar el comportamiento de la banca privada y comprometer su cooperación con las soluciones que proponía el gobierno. Según Stephen Haber este porcentaje tenía proporciones expropiatorias, y afirma que por esa razón puede considerarse que la nacionalización ocurrió meses antes de que se diera a conocer el decreto del 1.º de septiembre.²² Esta afirmación resulta un poco exagerada, sobre todo si se toma en cuenta que la intención de las autoridades financieras que elevaron el encaje legal era compensar la política fiscal expansionista con medidas restrictivas.

El intervencionismo fue una derivación casi natural del Estado jacobino, y el compromiso con el desarrollo económico fue una de las preocupaciones distintivas del Estado mexicano que cada gobierno interpretó según la coyuntura. Así, en el sexenio 1976-1982 el presidente López Portillo amplió considerablemente la acción económica estatal en el contexto de una nueva riqueza petrolera que incrementó de manera extraordinaria los ingresos del sector público. Entre 1977 y 1982 los ingresos presupuestarios como porcentaje del PIB pasaron de 21 a 26 por ciento.²³ En esta afortunada

²² *Ibid.*, p. 21.

²³ Mauricio González, "El contexto macroeconómico de la nacionalización de la banca", en Del Ángel-Mobarak, Bazdresch Parada y Suárez Dávila (comps.), *op. cit.*, p. 72.

circunstancia López Portillo consideró que el Estado modernizador podía ponerse nuevamente en movimiento haciendo del petróleo el motor de una acelerada expansión económica. El corazón de su proyecto era el gasto público “y sus grandes agencias”, que podrían reorientar la producción, desarrollar nuevas ramas de actividad, integrar vertical y horizontalmente la industria, desconcentrar la actividad económica y equilibrar las estructuras del mercado. Además, se propuso generar empleos, hacer crecer el mercado interno y satisfacer las necesidades populares “en concertación con la iniciativa privada”.²⁴ En consecuencia, entre 1977 y 1981 el gasto público creció de 25.3 por ciento del PIB a 34.8 por ciento.²⁵

La riqueza petrolera pareció eliminar una de las grandes restricciones que históricamente había pesado sobre el desarrollo del país: la escasez de recursos. La percepción de que los ingresos que aportaba echaban abajo algunos de los más poderosos obstáculos a la modernización sacudió el funcionamiento de las instituciones de gobierno y la idea que tenía el Presidente de su propio poder y de sus posibilidades de acción, como si el desplome de esa restricción ancestral hubiera arrastrado consigo cualquier límite a la soberanía estatal y a la voluntad presidencial. El espejismo de la autonomía absoluta se apoyaba también en el hecho de que al Estado le tocaba administrar la extraordinaria riqueza que la nación recibía gracias a la exportación de petróleo crudo y a la dilatada disponibilidad de créditos internacionales que se

²⁴ José López Portillo, *Mis tiempos*, vol. II, p. 787.

²⁵ González, *op. cit.*, p. 72. El alza de las tasas de interés repercutió en el incremento porque aumentaron los intereses de la deuda.

impuso en esos años, y podía tomar las decisiones al respecto en forma unilateral, sin necesidad de consulta ni negociación previa con otros actores políticos.

Las ambiciones transformadoras de López Portillo ampliaron las responsabilidades económicas y sociales del Estado. En 1978 introdujo una reforma al artículo 123 acorde con su programa expansionista para elevar a rango constitucional el derecho al trabajo: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social del trabajo conforme a la ley". Su objetivo era terminar con el desempleo y el subempleo, y garantizar mínimos de bienestar. Más allá de la indiscutible bondad de sus propósitos, esta legislación pone de relieve el carácter autoritario de una Constitución que define políticas de gobierno, cuyo diseño y aplicación dependen primero de condiciones coyunturales y que al ser así codificadas restan flexibilidad gubernamental frente a cambios en el entorno. El derecho de cada uno de los mexicanos al trabajo genera la correspondiente responsabilidad del Estado a "...proveer un área útil en caso de necesidad; esto es [en] la obligación estatal correlativa de otorgar ocupación"²⁶ a cada uno de ellos.

Los grandes proyectos y las promesas de la abundancia petrolera también fueron víctimas de la incapacidad del gobierno para administrar de manera eficaz esa cantidad extraordinaria de recursos. El propio presidente López Portillo reconoció el impacto desestabilizador de los incrementos de

²⁶ José Manuel Lastra, "Artículo 123", en *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, 1997, vol. II, p. 1275.

la inversión en Pemex sobre la empresa, pero sus reflexiones podrían extenderse al conjunto de la administración pública:

Debo comentar que el desorden en Pemex era una consecuencia desagradable del crecimiento aceleradísimo que había tenido, único, en rigor, en la historia del mundo. Para avanzar en el campo, se violentaron los sistemas de control. Eran miles de millones de pesos en inversiones, contratos, compras. La urgencia era la normalidad, o el trabajo no se cumplía. Hay dramáticas ocasiones en las que, o se construye con oportunidad o se controla con eficiencia. Discernir lo más importante en la circunstancia, es decisión política. Lo urgente era desarrollar el petróleo. Se perdieron controles, es cierto, pero se ganaron los dos mejores años del auge petrolero...²⁷

²⁷ López Portillo, *Mis tiempos*, vol. II, p. 1163. Al explicar la política petrolera López Portillo afirma "...tomé la decisión correcta: aprovechamos la oportunidad en el momento preciso y por el tiempo que duró. El daño de nuestra economía no está causado por el endeudamiento contratado para la industria petrolera, en sí sobradamente rentable, sino porque no pudimos terminar a tiempo los proyectos que completaban nuestro proyecto nacional, basado en la autodeterminación financiera que nos significaba el petróleo para actuar en todos los sectores de actividad, aprovechando nuestros recursos y ubicación geográfica (...) Ciertamente, no sacamos de la circulación dólares excedentes de la venta de petróleo, como ahora la visión retrospectiva lo recomienda. Se destinaron a otras inversiones (...) y cuando se pervirtió la economía, a financiar demandas de dólares... Debo reconocer igualmente que, en aquellas circunstancias, en un mercado muy competido de bienes, especialmente de construcción, las entidades del sector público y aun del privado, acumularon inventarios, anticiparon pagos que presionaron sobre el uso de los excedentes petroleros y sus consecuencias en el déficit", *op. cit.*, p. 1150.

No era la primera vez que se gobernaba con esta idea de que la urgencia de la promoción del desarrollo se imponía a cualquier propósito de eficacia o cálculo de costos. Durante el gobierno de Luis Echeverría fue un argumento central para justificar una expansión del gasto que tenía también un ánimo de legitimación política. En un ensayo sobre la economía mexicana durante el sexenio 1970-1976, Carlos Tello rechaza las medidas contraccionistas que había introducido el gobierno de López Portillo al llegar al poder para controlar la inflación, y defiende, en cambio la política de gasto —y de endeudamiento— que mantuvo el presidente Echeverría, con el argumento último de que la violencia social podría desatarse si no se apresuraba el esfuerzo para superar los problemas de desarrollo. En su argumentación Tello señala que la "...política de vastas realizaciones materiales", del periodo 1970-1976 para ser eficaz hubiera requerido una "amplia reorganización institucional del sector público". No obstante, el gobierno había decidido acelerar el crecimiento y asumir el costo de la desorganización e ineficacia. Y concluye: "...el Estado no estaba preparado para enfrentar, eficazmente, la obra material que de todas maneras produjo".²⁸

El impacto desestabilizador de la riqueza petrolera sobre la administración pública fue resultado de la debilidad, cuando no de la ausencia, de instituciones que hubieran podido absorber algunos de sus efectos. De suerte que, en contradicción con lo que sugiere el aumento del gasto, al término del

²⁸ Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores, 1979, p. 198.

episodio petrolero el Estado no estaba más fuerte que al inicio del gobierno de López Portillo, sino más débil. Lo mismo podría decirse de la Presidencia de la República. El aumento de los recursos públicos profundizó algunos de los rasgos establecidos de la presidencia autoritaria: propició la centralización del proceso de decisiones en el gobierno federal que los administraba, así como la concentración del poder en el Ejecutivo. La acumulación de la riqueza petrolera en el gobierno también acentuó la proclividad a la personalización de la autoridad característica de los regímenes presidenciales y los rasgos plebiscitarios inherentes a esta fórmula de gobierno, porque dio lugar a la percepción de que la voluntad del presidente de la República bastaba para impulsar el cambio. No obstante, como se verá en el siguiente capítulo, en un contexto ideológico cambiante en el que la ideología institucionalizada empezaba a retroceder ante los avances de las ideas democráticas, todos estos efectos erosionaban la fortaleza de la institución presidencial: su autoridad moral ante la opinión pública y, dentro del propio gobierno, su capacidad de decisión.

*El presidencialismo autoritario
y la personalización del poder*

La realización de las tareas de transformación social que la Constitución le encomienda al Estado demanda ciertas formas de organización. Así, en el siglo xx en México la tradición jacobina inspiró un sistema político que se caracterizaba por la centralización del poder y se articulaba en torno a tres

ejes que eran también el sustento de su poder infraestructural: el Estado federal, una institución presidencial paternalista y propensa a manipular la ley, y un partido hegemónico que tenía a su cargo la organización de la representación y de la participación de la sociedad.

En las circunstancias excepcionales de los años 1977-1982 la Presidencia de la República se impuso como la pieza dominante de este arreglo; también se profundizó la confusión que nacía de la estrecha identificación del Poder Ejecutivo con el Estado, en la cual quedaban subsumidos los poderes Legislativo y Judicial. Así ocurrió, primero, por la abundancia de recursos públicos que puso a disposición del gobierno la riqueza derivada del incremento de las exportaciones petroleras, y luego, por la determinación del Presidente de aprovechar los ingresos extraordinarios del petróleo para impulsar la modernización desde el Estado.

Todo presidente es un "actor político formidable", afirma Stephen Skowronek en su estudio sobre la presidencia en Estados Unidos.²⁹ Ya sea que fracasen o que tengan éxito, las decisiones de un presidente determinan el debate político tanto como el equilibrio entre los actores políticos y las condiciones de maniobra del gobierno. En México la autoridad presidencial se asienta en disposiciones constitucionales muy similares a las que normalmente se atribuyen al jefe del Ejecutivo en todo régimen presidencial que reúne en una sola persona las atribuciones de jefe de Estado y jefe de

²⁹ Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University, 1997, p. 3.

gobierno.³⁰ No obstante, en el régimen autoritario el alcance de la presidencia y su peso sobre el funcionamiento del sistema político se veía magnificado por la naturaleza misma del Estado transformador. Este contexto institucional acentuaba algunos de los rasgos comunes a los regímenes presidenciales, en particular la centralización de los recursos y del proceso de toma de decisiones.

En principio, la Constitución define el equilibrio entre el individuo y la institución presidencial. Sin embargo, la susceptibilidad de esta fórmula de gobierno a los cambios en el contexto —por ejemplo, la abundancia o la escasez de recursos— o a la influencia de los rasgos de carácter de quien ocupa la presidencia, puede exacerbar el componente plebiscitario que le es inherente e impulsar el desarrollo de poderes informales que pueden llegar a imponerse a los poderes formalmente establecidos. En ese caso el ejercicio de la autoridad presidencial queda sujeto a equilibrios coyunturales o resulta un reflejo de los rasgos de personalidad, de las preferencias, de la idiosincrasia del individuo en el cargo. Esta susceptibilidad a factores externos imprime a la Presidencia de la República una debilidad institucional que, en el caso del autoritarismo mexicano, se veía agravada por la hegemonía del PRI que atrofiaba el funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos entre los poderes.

³⁰ María Amparo Casar sostiene que "México se ajusta a los parámetros formales a partir de los cuales se definen los regímenes presidenciales..." y no resulta peculiar ni constituye una excepción ("Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer trimestre de 1996, p. 75).

La institución presidencial ha sido estudiada en México como una entidad sin historia, como si esa pieza central del sistema político hubiera permanecido idéntica en el tiempo y su peso real no se hubiera visto afectado por el desarrollo de la administración pública o por cambios en el contexto. Sin embargo, la presidencia, al igual que cualquier otra institución, tiene una densidad histórica que condiciona su funcionamiento y que va más allá del diseño constitucional y de la química que se establece entre el presidente y la institución presidencial. El ejercicio de esta autoridad ha estado siempre sujeto a las restricciones de orden contextual y coyuntural que fijaban límites y le daban forma. Esto significa que el poder o la calidad de los instrumentos que ha tenido para gobernar cada presidente registran variaciones notables, y no se trata de un “estilo personal”, sino de diferencias reales de poder. Las condiciones del país al iniciarse la década de los cincuenta tienen mayor fuerza explicativa de la política del gobierno de Adolfo Ruiz Cortines que su supuesta astucia o su biografía.

Los presidentes del sistema autoritario —como los de una democracia— no disponían de un número ilimitado de opciones, y con mucha frecuencia tenían que enfrentar dilemas derivados de las tensiones que propiciaba la institución presidencial y las inclinaciones y preferencias personales. Más aún, como lo demostró la expropiación de la banca, en la crisis del verano de 1982 la personalización agravada de la institución presidencial redujo las opciones del gobierno a aquellas determinadas por la idiosincrasia, los juicios y el estado anímico de José López Portillo y de sus asesores en ese momento.

La noción de que el Estado era una herramienta para el cambio propició en la práctica la preeminencia de la Presidencia, de suerte que el Poder Legislativo tanto como el Judicial, al igual que la administración pública o el PRI, quedaron subordinados a la voluntad del jefe del Poder Ejecutivo. Esta relación se acentuó durante la crisis financiera que condujo al Estado mexicano a la bancarrota. En esas difíciles condiciones la Presidencia de la República, la imagen del poder que evoca, sus ritos y sus ceremonias, sustituyeron la autoridad estatal, y la personalidad de José López Portillo se impuso sin reservas a la institución. Estas variaciones en el alcance del poder presidencial y su impacto sobre el conjunto del arreglo institucional condujeron a una regresión en la forma como se ejercía el poder en México. Ciertamente, las decisiones presidenciales se sujetaron a las reglas formales e informales del sistema político, entre ellas la discrecionalidad; sin embargo, como se dijo antes, en la práctica la arbitrariedad que propiciaba aquélla había sido limitada por el desarrollo mismo del país. En las condiciones de crisis de 1981 y 1982 el Presidente desarrolló una creciente desconfianza hacia todos aquellos que contrariaban su voluntad o cuestionaban sus juicios, y se dejó dominar por el sentimiento de asedio que le producían desde los representantes de la empresa privada hasta el gobierno de Estados Unidos, pasando, desde luego, por los funcionarios responsables del área financiera y económica. Las restricciones al poder presidencial adquirieron a sus ojos el carácter de manifestaciones de animadversión personal. El efecto de esta percepción fue la creciente politización de las opciones para resolver la

crisis, es decir, el proceso de decisión fue gradualmente sustraído de los mecanismos institucionales establecidos. El resultado fue el paulatino aislamiento del Presidente en el círculo estrecho de su familia y de unos cuantos colaboradores con quienes lo unían vínculos personales.

La discrecionalidad presidencial está inscrita en las normas constitucionales. No obstante, la hegemonía del PRI imponía al funcionamiento de la institución presidencial una dimensión de franca arbitrariedad. La concentración de recursos políticos que aseguraba el partido al presidente de la República destruía cualquier equilibrio posible entre la institución y el individuo, pero sobre todo propiciaba que el Estado de derecho fuera un instrumento de poder personal, una prerrogativa informal del Presidente, pues la vigencia de las normas formales quedaba a su merced. Esta arbitrariedad en la aplicación de la ley era la característica suprema del autoritarismo, que acrecentaba el poder del Presidente y la incertidumbre de los gobernados que no sabían cuándo o si acaso se les aplicaría la ley.

La discrecionalidad presidencial no se ejerció en forma generalizada, sostenida ni cotidiana, ni siquiera en los años dorados de la hegemonía del PRI —las décadas de los cincuenta y sesenta—, en buena medida porque sus costos aumentaban conforme se modernizaba el país, y porque los cambios económicos y sociales impulsaron instrumentos institucionales cuya función era una gestión moderna de los asuntos públicos y de los conflictos y las negociaciones políticas. El desarrollo económico de la posguerra trajo consigo una mayor complejidad de la administración pública, leyes

y reglamentos que fueron restringiendo gradualmente —si bien de forma irregular— la discrecionalidad presidencial, de suerte que se fue reservando para asuntos considerados prioritarios, para situaciones extraordinarias y críticas, o bien para temas muy menores.

Desde la década de los sesenta la autoridad presidencial se topaba con los límites que le imponía el desarrollo administrativo que sustentaba, por ejemplo, las funciones fiscales del Estado, su papel en la promoción industrial o en la expansión del sistema escolar, por mencionar sólo algunas. Asimismo, sindicatos, organizaciones empresariales y campesinas, la Iglesia católica, los inversionistas extranjeros y, más en general, grupos de interés particular, formaban parte de este entramado institucional que se fue tejiendo al margen del partido hegemónico y dentro del cual actuaba la Presidencia de la República. Todos estos actores asumían la superioridad indisputable de la autoridad presidencial; no obstante, su propio funcionamiento —al igual que el de la administración pública— contribuía a dar forma a las decisiones presidenciales.

La severidad de la crisis financiera que se declaró en México en febrero de 1982 a raíz de la decisión de mantener la política de expansión en un contexto adverso, en el que se habían cerrado las fuentes de crédito internacional, y se había devaluado la moneda, creó la situación extraordinaria que justificaba el recurso a la discrecionalidad presidencial.³¹

³¹ Según el mismo López Portillo, al 31 de agosto de 1982, había en Estados Unidos "por lo menos" 14 mil millones de dólares en cuentas de mexicanos; 30 mil millones en predios, de los cuales se habían pagado 9 mil

Más aún, la súbita disminución de los ingresos públicos acentuó las fragilidades de la política de expansión del gasto público.³² La narración que hace López Portillo de los acontecimientos de 1982 revela que la expropiación fue para él una medida extrema, radical, que tomó cuando otras alternativas habían fracasado:

...No podía admitir aquella realidad, sin hacer el esfuerzo supremo para modificarla. Había hecho todos los previos, desde el suave y racional convencimiento a todas las medidas previas, progresivas, ascendentes. Era ahora o nunca.³³

La decisión expropiatoria no solamente buscaba rescatar, como sostiene Carlos Tello, espacios que los banqueros habían ganado al Estado, aunque fueran legítimos, es decir, aunque los hubieran obtenido conforme a las reglas informales. La nacionalización muestra la voluntad del Presidente de imponerse a las restricciones. En el recuento que hace

millones en enganches y servicios, más 12 mil millones de mextólares (cuentas en bancos mexicanos cubiertas en dólares) (*op. cit.*, vol. II, p. 1232).

³² "(...) la política monetaria del periodo 1977-1982 se convirtió en el principal instrumento para acomodar la expansión del gasto público... la expansión excesiva de billetes y monedas en la economía [provocó] presiones inflacionarias (ocasionadas por una demanda de bienes y servicios mediante la cual los individuos buscaban deshacerse en parte de una abundancia artificial de saldos monetarios) y una salida de divisas ocasionada por el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y por la adquisición de valores extranjeros..." González, *op. cit.*, pp. 78-79.

³³ López Portillo, *op. cit.*, vol. II, p. 1232.

López Portillo del proceso que lo llevó a la decisión del 10 de septiembre, se queja del régimen de libertades vigente que favorecía a los sacadólares pero limitaba al gobierno, que no podía impedir la fuga de divisas. El Presidente únicamente parecía dispuesto a admitir la restricción que se derivaba del deseo de evitar un conflicto con el gobierno de Estados Unidos, y de su relación con el movimiento obrero; por esta razón el decreto de nacionalización bancaria no incluyó a la banca extranjera ni al Banco Obrero. La necesidad de preservar el apoyo de los sindicatos explica también el incremento salarial del 10, 20 y 30 por ciento que otorgó el gobierno en el mes de marzo de 1982, que para efectos prácticos canceló el posible impacto estabilizador de la devaluación de febrero.³⁴ Además, no habría que olvidar que el presidente López Portillo tomaba estas decisiones en el contexto de una campaña electoral y que tenía que asegurar el triunfo de su candidato, aunque esta consideración haya sido secundaria, confiado como estaba en la fortaleza del PRI.

En términos de la relación entre la Presidencia de la República y el sistema de partidos la decisión expropiatoria

³⁴ "El aumento salarial decretado en marzo de 1982 tuvo gran trascendencia en las expectativas de los inversionistas. Así como la caída en los precios internacionales del petróleo en julio de 1981 indicaba claramente la necesidad de devaluar, el decreto de alza salarial de emergencia mostró inequívocamente la decisión gubernamental de tratar de mantener el poder adquisitivo del salario, aunque de esta forma se aplazara la lucha contra la crisis mediante políticas de austeridad", Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988*, Primer año, México, Presidencia de la República, 1984, p. 17.

también fue una regresión porque, para respaldarla, el presidente López Portillo recurrió a los viejos mecanismos de movilización corporativa que ampliaban su margen de maniobra, aunque la decisión expropiatoria alentó en amplios sectores un "fervor nacionalista", que manifestaron en forma espontánea su apoyo a la medida.³⁵ El PRI aseguraba la disciplina y el sometimiento de las corporaciones, pero también de legisladores, gobernadores y prácticamente de todo aquel que ocupara un cargo de elección popular.³⁶

El resurgimiento del partido oficial como instrumento presidencial que se utilizaba para movilizar apoyo y desmovilizar protestas no solamente podía entorpecer el buen funcionamiento del sistema constitucional de pesos y contrapesos, sino que en 1982 eclipsó el tímido reconocimiento al papel constructivo de la oposición partidista que había impulsado

³⁵ "Se trató de una acción aceptada por amplios sectores. En realidad, el fervor nacionalista que generó la expropiación pareció sorprender al propio López Portillo, quien no pudo ocultar su sobresalto y prefirió no dar un discurso vehemente el día en que su acto heroico se celebraba en el Zócalo ante una concentración muy nutrida. Parecía asustado de haber soltado un demonio que no sabía muy bien controlar". Carlos Elizondo Mayer-Serra, "La expropiación bancaria veinte años después", en Del Ángel-Mobarak, Bazdresch Parada y Suárez Dávila (comps.), *op. cit.*, p. 133.

³⁶ Miguel de la Madrid describe en estos términos la importancia del partido hegemónico para el ejercicio de las facultades presidenciales: "Las tareas presidenciales las llevé a cabo dentro del marco de un sistema que, además de otorgar constitucional y legalmente extensas atribuciones al Poder Ejecutivo, se caracterizó por el funcionamiento de un partido político ampliamente mayoritario con enorme representación en las cámaras federales y locales y a cargo de todas las gubernaturas estatales, así como de buena parte de los ayuntamientos de la República" (*El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa-UNAM, 1998, p. 165) (cursivas de la autora).

la reforma política de 1977 —la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Políticos y Electorales (LOPPE)— que, al igual que la reforma económica, había sido introducida por el gobierno como una iniciativa del presidente de la República y en la tradición del Estado transformador, sostenida todavía en la convicción de que la sociedad mexicana estaba integrada por grandes mayorías políticamente homogéneas y organizadas en el PRI, y por minorías a las que había que dar cabida.

Jesús Reyes Heróles, quien era entonces secretario de Gobernación, presentó ante la Comisión Federal Electoral la discusión de las propuestas de reforma, con la afirmación de que el presidente López Portillo estaba "...empeñado en una reforma política que active el progreso de México".³⁷ En contraste, y como se verá más adelante, nueve años después, en la Exposición de motivos de una nueva legislación electoral, el *Código Federal Electoral*, el presidente Miguel de la Madrid presentaba su iniciativa de reforma como una respuesta al cambio social y al creciente pluralismo político, es decir, no era resultado del juicio exclusivo del presidente de la República y de su evaluación de las necesidades de la nación.³⁸ En este aspecto, como en otros que serán discutidos más ade-

³⁷ Jesús Reyes Heróles, "Palabras en la iniciación de los trabajos de la Comisión Federal Electoral", *Reforma Política*, núm. 1, México, CFE, 1977, p. xv.

³⁸ [En el sistema que se propone] "...la integración de la Cámara será una expresión fiel de la voluntad nacional; y será a la vez representativa de las diversas corrientes políticas e ideológicas que conforman nuestra realidad política y que nuestro pluralismo político democrático determina", Miguel de la Madrid, "Exposición de motivos de la iniciativa del Código Federal Electoral", en Comisión Federal Electoral, *Código Federal Electoral*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1987, p. 65.

lante, el sucesor de López Portillo asumió la discontinuidad histórica que había precipitado la expropiación de la banca. Por primera vez en casi medio siglo el gobierno reconoció como iguales a las diversas fuerzas políticas presentes en el país e incorporó en sus consideraciones las posibles variaciones en los equilibrios entre ellas. De la Madrid abandonaba de esta manera la premisa de que el régimen de la Revolución había creado mayorías inalterables.

A pesar de las muchas ventajas que el partido hegemónico aportaba al presidente, también podía producir información interesada y equívocos. Las mayorías artificialmente confeccionadas del PRI proyectaban imágenes de poder que no siempre se sustentaban en la realidad y podían inducir a error a los presidentes, porque los apoyos que brindaba eran ficticios, como parece haber ocurrido con la expropiación bancaria que el 3 de septiembre recibió un apoyo multitudinario en el Zócalo, organizado por el PRI, aunque algunos consideraran que en esa ocasión la exaltación de los ahí reunidos era sincera.³⁹ No obstante, en el relato de López Portillo de lo ocurrido en 1982, el ex presidente insiste en que lo único que lo mantenía en la lucha era el apoyo de los obreros,⁴⁰ mientras que su sucesor, De la Madrid, sostiene que durante las semanas posteriores a la nacionalización, "... También los

³⁹ Véase *supra*, nota 37.

⁴⁰ Por ejemplo, en abril de 1982 escribe que en medio de las agresiones de los empresarios y de Estados Unidos podía seguir luchando "... con una solidaridad obrera conmovedora. Eran el tipo de cosas que me daban fuerza...", López Portillo, *op. cit.*, p. 1202; en mayo afirma: "... el pueblo está bien conmigo...", *op. cit.*, p. 1206.

obreros me buscaron. Me decían: '¿Qué hacemos?, no hay gobierno'. Yo les contestaba: 'No lo hay. No hagan nada, vamos a esperar hasta el primero de diciembre'".⁴¹

En 1982 el presidente López Portillo daba por descontado el apoyo del PRI y sus mayorías históricas. Tan es así que en las consideraciones previas que, según él, se hicieron a propósito de las posibles reacciones al anuncio de la nacionalización de la banca, no hay ninguna referencia al partido, a la opinión pública o a los poderes Legislativo y Judicial. En todo caso, las previsiones de orden político no iban más allá de los presupuestos calcificados de la ideología institucionalizada, según los cuales el presidente de la República, por el simple hecho de serlo, recibiría el respaldo popular. López Portillo y sus asesores interpretaban la crisis financiera como un enfrentamiento entre el Estado mexicano "...y su institución fundamental: la Presidencia de la República, y la iniciativa privada, encabezada por los banqueros...", en la que habían optado por luchar "...por la sobrevivencia del poder del Presidente de México, quizás excesivo en términos de esquemas ideales pero, con todo, el sustento último del peculiar sistema político derivado de la Revolución mexicana de 1910".⁴² La parquedad de las referencias al posible impacto político de la decisión nada tiene de sorprendente dado que López Portillo y sus asesores partían de la premisa de que el presidente encarnaba a la nación, de suerte que

⁴¹ Miguel de la Madrid, *Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 33.

⁴² Tello, *La nacionalización...*, *op. cit.*, p. 14.

cualquier consulta debía parecer innecesaria; en todo caso, los participantes en el proceso manifestaban una ilimitada confianza en la capacidad del partido para movilizar apoyo *a posteriori*. Según Carlos Tello, entre las breves reflexiones al respecto se planteó que el gobierno "...podía... apoyar la organización sindical de los empleados bancarios y contar así con su respaldo y su solidaridad".⁴³ Como en el pasado remoto del movimiento obrero, los sindicatos eran vistos como una forma de asociación inducida —o permitida— por el Estado para compensar a los trabajadores por su apoyo al presidente de la República. Posiblemente esta sea una de las consideraciones más arcaicas que se hicieron durante este proceso. Si el grupo involucrado en la decisión expropiatoria hubiera tenido en cuenta las transformaciones experimentadas por una sociedad que había cambiado más que sus instituciones de gobierno, podrían haber detectado el surgimiento de nuevas actitudes e ideas que cuestionaban los presupuestos básicos de la ideología heredada de la Revolución, y habrían previsto el rápido desleimiento del respaldo inicial que provocó la expropiación. *A posteriori* Tello se explica así este fenómeno:

...el entusiasmo con que fue recibida la nacionalización de la banca se fue desvaneciendo (...) La pérdida de entusiasmo era, en cierta forma, natural... [La decisión] se había tomado a pesar de que sólo faltaban tres meses para que el Presidente terminara su mandato. La nacionalización de la banca no figuraba en

⁴³ *Ibid.*, p. 13.

su programa de gobierno, ni era una demanda del partido que lo llevó al poder. No fue el resultado de un movimiento popular, ni tampoco podía consultarse ampliamente, pues la relación de fuerzas no era en esos meses favorable al gobierno y, mucho menos, al presidente de la República...⁴⁴

Todo sugiere que en términos políticos los responsables de la decisión actuaron bajo la influencia de la retórica oficial y desconocían el estado de la opinión. Desde esta perspectiva la expropiación de la banca ilustra los riesgos que implica tomar una decisión mirando hacia atrás antes que al presente inmediato o al futuro. No obstante, colapsada la legitimidad que le brindaba la competencia electoral o el éxito de su impulso modernizador, López Portillo recurrió a la historia que, en este caso al menos, sólo pudo ofrecerle un pedestal efímero.

La expropiación petrolera que decretó el presidente Lázaro Cárdenas fue la referencia épica de la decisión de López Portillo del 10. de septiembre de 1982, en la que se apoyó para reforzar el significado simbólico de la facultad expropiatoria como instrumento de defensa de la soberanía nacional. Asimismo, quiso afianzar su decisión en la creencia que medio siglo antes sostuvo el presidente Cárdenas de que el poder económico del Estado es su poder político. En su discurso del 18 de marzo de 1938 afirmó que de cumplirse las amenazas de las empresas, de detenerse la producción petrolera se ocasionaría:

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 14-15.

...una situación de crisis incompatible no sólo con nuestro progreso sino con la paz misma de la nación; paralizaría la vida bancaria; la vida comercial en muchísimos de sus principales aspectos; las obras públicas que son de interés general se harían poco menos que imposibles y la existencia del propio gobierno se pondría en grave peligro, pues perdido el poder económico por parte del Estado, se perdería asimismo el poder político produciéndose el caos.⁴⁵

En repetidas ocasiones el presidente López Portillo se expresó en forma similar. Entre ambas expropiaciones puede establecerse al menos una analogía: en los dos casos el presidente recurrió a la facultad expropiatoria como una solución extrema porque el Estado era demasiado débil para hacer valer otras soluciones menos radicales. En 1938 el objetivo del presidente Cárdenas era superar las restricciones que quisieron imponer las compañías extranjeras a la vigencia de la Constitución, después del fracaso de gobiernos anteriores que habían intentado someterlas a la legislación. La decisión cardenista tenía los mismos problemas que Carlos Tello apunta en el caso de la expropiación bancaria.⁴⁶

No obstante, entre ambas decisiones hay una diferencia sustantiva: la capacidad de movilización del Estado y la susceptibilidad de la sociedad al mensaje patriótico del gobier-

⁴⁵ Lázaro Cárdenas, *Mensaje a la nación. Decreto expropiatorio* [18 de marzo de 1938], México, Petróleos Mexicanos, 1988, p. 16.

⁴⁶ Véase Alan Knight, "The politics of expropriation", en Jonathan C. Brown y Alan Knight (eds.), *The Mexican Petroleum Industry in the Twentieth Century*. Austin, University of Texas Press, 1984, pp. 99-128.

no en el que sustentó su decreto el presidente Cárdenas eran muy superiores —con todas sus limitaciones— a aquéllas con las que podía contar el presidente López Portillo. Asimismo, la expropiación era un medio apropiado para alcanzar el objetivo que era recuperar la riqueza petrolera; en cambio, no era un instrumento adecuado para resolver una crisis financiera. El éxito de la decisión cardenista de 1938 estuvo en buena medida apoyado por la fuerza inicial de una ideología emergente, mientras que en 1982 la ideología institucionalizada y sus instituciones mostraban ya síntomas de envejecimiento, que la nacionalización de la banca no pudo revertir. Cuando el presidente López Portillo intentó reanimar la política de masas del cardenismo se topó con que los ciudadanos se habían multiplicado y escapaban a las corporaciones. Más todavía, en 1938, al igual que en 1982, pasado el contagioso entusiasmo de una asamblea en el Zócalo, aparecieron las divisiones y los costos de la iniciativa presidencial, y su efecto negativo sobre la fortaleza del Estado.⁴⁷

A lo largo de 1982 se fue cerrando el cerco de restricciones sobre las que el Presidente no tenía control; por ejemplo, el incremento de la deuda externa que consumía sin misericordia los recursos públicos y que se sumaba a la fuga de capitales. En su testimonio de aquellos meses López Portillo se queja de los límites que obstaculizan o desvirtúan las medidas que introduce para enfrentar la crisis. El 27 de mayo de 1982 escribe: "...Me siento muy condicionado por circunstancias y técnicos y muy tentado a dar el golpe de

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 115-120.

audacia y dignidad soberana, si esto se deteriora por razones especulativas...".⁴⁸

El secreto en que se mantuvo la decisión de nacionalizar la banca, cuya responsabilidad recayó en el Presidente y en cinco personas más,⁴⁹ además de proteger la viabilidad del proyecto de previsible reacciones de protesta, implicaba eliminar del proceso de diseño e instrumentación del decreto al director del Banco de México, Miguel Mancera, y al secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, que encarnaban, por así decirlo, las restricciones administrativas que López Portillo quería ignorar.⁵⁰ De ahí la creciente irritación y el desagrado que le causaban estos dos funcionarios que intentaban contener la arbitrariedad presidencial, que eran portadores de malas noti-

⁴⁸ López Portillo, *Mis tiempos*, *op. cit.*, vol. II, p. 1210.

⁴⁹ En su recuento del proceso de la decisión López Portillo rinde homenaje a quienes lo acompañaron: "Ahí están los nombres de quienes a mi lado estaban y que obligan mi gratitud. En primer lugar, mi mejor amigo, mi hijo José Ramón. Después José Andrés de Oteyza, Carlos Tello, José María Svrt [*sic*] y don Carlos Vargas Galindo; en la secretaría, Alicia mi hermana, y en la investigación de sacadólars, Fausto Zapata. Todos respetaron el secreto. Todos, de una u otra manera, participaron..." (*op. cit.*, vol. II, p. 1249). Sin embargo, el secretario de Hacienda Jesús Silva Herzog relata que en una visita que hizo al Presidente cuando éste daba los últimos roques a su informe presidencial, le comunicó que viajaría el fin de semana a Ixtapa, Zihuatanejo "...para consultar con 'el viento, el sol y el mar' la posible nacionalización de la banca mexicana y la imposición de un control de cambios". Jesús Silva Herzog Flores, "Recuerdos de la nacionalización de la banca", en Del Ángel-Mobarak, Bazdresch Parada y Suárez Dávila (comps.), *op. cit.*, p. 99.

⁵⁰ En la reunión de gabinete en la que López Portillo anunció su decisión la mañana del 10. de septiembre, el director del Banco Nacional de Comercio Exterior, Adrián Lajous Martínez, expresó su desacuerdo y optó por renunciar.

cias o simplemente desconfiables porque según él no le daban la información que necesitaba y que "...no siempre llega al Presidente, oculta por esotéricas teologías económicas o institucionales, que cuesta trabajo romper como secretos".⁵¹

En estas circunstancias para López Portillo la facultad expropiatoria que le otorga la Constitución al presidente de la República, representaba la posibilidad de derribar al menos una de las limitaciones que, a sus ojos, frenaban su voluntad y su capacidad para enfrentar la crisis, a pesar de que al echar mano de ese recurso extremo estaba violando las reglas informales que sustentaban desde hacía décadas las relaciones entre el Estado y la iniciativa privada.

Carlos Elizondo observa que: "Un marco legal que otorga demasiado poder discrecional sería insostenible si no existieran las reglas informales...".⁵² La experiencia mexicana-

⁵¹ López Portillo, *op. cit.*, vol. II, p. 1250. En la narración de los mismos acontecimientos, el presidente electo Miguel de la Madrid relata cómo fue informado por José Ramón López Portillo de la decisión el 31 de agosto: "Esa misma noche del 31 de agosto me vinieron a ver Silva Herzog y Mancera para decirme que querían renunciar. Tenían conocimiento de lo que iba a ocurrir, pues acababa de realizarse una reunión de gabinete a la que habían asistido los secretarios de Hacienda, Gobernación, Defensa y Marina. En ella, López Portillo les había comunicado su decisión, a fin de que tomaran las medidas de seguridad necesarias. Allí fue donde se resolvió que el Ejército custodiara las sucursales bancarias. A Mancera le informé que su renuncia ya no iba a ser necesaria, pues López Portillo había decidido sustituirlo por Carlos Tello. A Silva Herzog le dije que su obligación era mantenerse en el puesto y tratar de afrontar desde ahí las circunstancias: no podíamos dejar todo en manos de unos locos" (*Cambio de rumbo, op. cit.*, p. 30).

⁵² Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.*, p. 81, ...porque éstas permiten ajustar la interacción de los actores políticos a los cambios en el contexto. También,

na ilustra esta relación entre ambos tipos de reglas, la cual permite indispensables ajustes al contexto y a las variaciones que experimenta en el tiempo el peso relativo de los actores políticos, de ahí que distintas reglas informales se hayan desarrollado como producto de la dinámica de las relaciones entre el sector privado y el Estado. Es cierto, como se ha discutido, que la discrecionalidad presidencial estaba avalada por la Constitución y se justificaba por las dimensiones y las tareas modernizadoras, pero en la práctica esas mismas razones demandaban la participación de actores distintos del Estado. Pese a que los arreglos informales no estaban codificados contribuían al buen funcionamiento del sistema político y, al igual que las reglas formales, imponían ciertos límites a la acción de los empresarios y del Estado.

En principio las reglas formales e informales de un sistema político son complementarias.⁵³ Sin embargo, contrariamente a como ocurre en las democracias donde las reglas informales contribuyen a la evolución gradual de las reglas formales, en el sistema autoritario mexicano corrían por registros paralelos; en todo caso, la eficacia de las primeras tendía a transformar la naturaleza de las segundas, y en lugar de que las reglas formales fueran normas de ejecución de decisiones, de hecho su aplicación o su no aplicación servía como carta de negociación entre los actores políticos. Más todavía, la expro-

la potencial aplicación de las reglas formales es una carta de negociación para el Estado en sus relaciones con grupos de poder, el patrón de estas relaciones —en este caso era de cooperación— da forma a las reglas informales.

⁵³ Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 4.

piación de la banca demostró que las reglas informales pueden provocar serios conflictos, en lugar de facilitar la aplicación de las reglas formales mediante ajustes y adecuaciones.

Desde los años cuarenta las reglas informales que normaban la relación entre el Estado y los empresarios excluían a estos últimos de la actividad política —y eliminaban a un posible competidor en la lucha por el poder político—. A cambio de que aceptaran esta restricción, los empresarios podían dar por descontada la estabilidad en el medio laboral gracias al control que el Estado ejercía sobre los sindicatos, así como la continuidad de la política económica. Los empresarios estaban dispuestos a aceptar esta limitación a su autonomía porque discretamente tenían acceso al proceso de toma de decisiones en los temas que les afectaban.⁵⁴ La causa inmediata de la fractura de las relaciones entre el Esta-

⁵⁴ Antonio Ortiz Mena, que fue secretario de Hacienda de 1958 a 1970, describe así el pacto entre el Estado y los empresarios: "Nuestros contactos con los dirigentes del sector privado eran constantes cuando yo estuve en el gobierno. Los llamábamos, les comunicábamos nuestras ideas sobre una política y esperábamos sus reacciones; entonces analizábamos estas reacciones, las tomábamos en cuenta y las incorporábamos a nuestras políticas". Citado en Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.*, p. 94. Por ejemplo, en 1964 los abogados del sector empresarial recibieron el texto de la reforma a la Ley Federal del Trabajo que introdujo la repartición de utilidades la noche anterior a su presentación en la Cámara de Diputados. A pesar de la premura, los representantes de los empresarios lograron introducir una cláusula crucial para sus intereses, según la cual el reparto de utilidades no suponía la intervención de los trabajadores en la dirección o en la administración de las empresas, y tampoco el libre acceso a sus libros de contabilidad. Véase Soledad Loaeza, *Clases medias y política en México. La querrela escolar, 1959-1963*, México. El Colegio de México, 1988, p. 344.

do y los empresarios en 1982 fue la violación de este aspecto crucial del pacto histórico entre ambos.

Ante el acelerado deterioro de la situación financiera del país y la ineficacia de las medidas adoptadas para responder a los efectos combinados de la inflación y la caída del crédito externo, los empresarios intentaron hacerse escuchar por el gobierno y participar en los debates de política económica.⁵⁵ Su pretensión no era de ninguna manera descabellada. López Portillo había iniciado su gobierno con un llamado a la colaboración con el sector privado que se había enfrentado repetidamente con su antecesor, Luis Echeverría, cuyo sexenio había terminado con una controvertida expropiación de tierras agrícolas en Sonora —que había inducido a los empresarios agrícolas de Sinaloa a vender las propias antes de que el gobierno las expropiara— y en abierto conflicto con los empresarios.

Al asumir el poder en diciembre de 1976, López Portillo hizo una propuesta tripartita denominada “Alianza para la Producción” para restablecer la armonía con los empresarios, y entre éstos y los obreros. La invitación fue recibida con mucho entusiasmo por parte de las organizaciones empresariales y, en apariencia al menos, la buena disposición del nuevo gobierno a respetar las reglas informales bastó para la reconciliación. Es indudable que la abundancia petrolera también contribuyó a la recomposición de las relaciones entre las elites en el gobierno y las elites empresariales, que se beneficiaron de la expansión de la economía que impulsó la política de gasto público.

⁵⁵ Véase Silva Herzog Flores, *op. cit.*

Pese a estos antecedentes, la reacción del presidente López Portillo ante la debacle que empezó a anunciarse en 1981 fue vacilante y ambigua frente a las opiniones del sector privado. Según él en marzo de 1982: "Naturalmente tenía abierta la comunicación con las representaciones empresariales...", pero los desacuerdos en materia de política económica resultaron insuperables; y el tono de las relaciones adquirió casi la misma acritud que habían alcanzado al término del sexenio echeverriista: "...los representantes empresariales querían participar en las decisiones y así lo pedían al Presidente. Por eso les tuve que decir que el régimen no era corporativo. Que si querían su participación política se fueran a un partido político porque las cámaras organizadas eran organismos descentralizados de colaboración. En fin, con respeto, con buenas formas, se delineaban los campos".⁵⁶ Sin embargo, la percepción de los banqueros era muy distinta. Según Carlos Abedrop en junio y en agosto, es decir, hasta unos cuantos días antes de que se diera a conocer el decreto expropiatorio, las relaciones entre los banqueros y el Presidente eran "positivas", y López Portillo se había referido a ellos como "responsables y patrióticos", y los había elogiado por la manera como habían manejado la crisis financiera. El 16 de agosto en una reunión con el Consejo de la Asociación de Banqueros de México afirmó: "La crisis nos ha lastimado, pero no dividido". "Todo esto lo dije unos días antes de expropiar la banca y de acusar a los banqueros de traidores".⁵⁷

⁵⁶ López Portillo, *op. cit.*, vol. II, p. 1188.

⁵⁷ Abedrop, *op. cit.*, p. 140.

La nacionalización de la banca puso de relieve el significado político de la facultad expropiatoria, que es un recurso destinado a acciones de índole económica, y de hecho pende como una espada de Damocles sobre cualquier propietario.⁵⁸ Es, por consiguiente, una poderosa carta de negociación o un arma disuasiva que el Estado, o el presidente en turno, puede utilizar en sus relaciones con cualquier propietario, gran empresario, pequeño agricultor o incluso rival político. La autoridad para expropiar presta una base legal a la discrecionalidad presidencial, abre paso a la arbitrariedad y eleva la incertidumbre a la categoría de instrumento de gobierno.

El tono de confesión agustiniana del recuento que hace López Portillo de los estados de ánimo, de las reacciones y los sentimientos que experimentó a lo largo de la crisis revela hasta qué punto, con todo y la condición de "utilidad pública" que establece la ley, la expropiación puede ser una medida punitiva, como parece haberlo sido en este caso, en

⁵⁸ "... El gobierno utilizó los poderes legales que le otorga la LE (ley reglamentaria de expropiación) en momentos en que percibió la existencia de un vacío legal y político grave. Las facultades para expropiar en momentos críticos fueron un instrumento político para la consolidación del Estado mexicano. Expropiando, el gobierno echó mano de sus reservas de poder: revocar los derechos de propiedad. Mediante ese acto de poder, el gobierno podía recuperar el control político, al menos a corto plazo, sobre un sector de la sociedad: los propietarios afectados. Además, la expropiación era una señal significativa para todos los propietarios. Con la expropiación el Presidente lograba dismantelar los grupos económicos considerados como una amenaza para el Estado, como fue el caso de las compañías petroleras en 1938". Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.*, p. 78.

que el Presidente culpaba a los banqueros de la fuga de capitales y de la crisis. Tanto así que en su relato de los hechos el ex presidente se refiere varias veces a la medida como un "golpe" que está dispuesto a dar no sólo como medida extrema, sino para castigar la fuga de capitales que él consideraba una traición de los banqueros.⁵⁹

Como lo demostró la nacionalización de la banca, el despliegue de poder que proyecta una expropiación alcanza a un mayor número que el de los directamente afectados. Es probable que ante la decisión muchos ciudadanos comunes y corrientes hayan tomado conciencia de su propia vulnerabilidad frente al poder del presidente de la República, porque si podía tratar de esa manera a los poderosos banqueros, cuánto más expuesto estaba cualquier ciudadano medio a su arbitrariedad y a la acción impredecible del Estado. Esta impresión se extendió, por ejemplo, entre quienes sin ser grandes capitalistas, tenían cuentas en mexdólares, esto es, depósitos bancarios indizados al dólar, que resintieron la decisión del gobierno anunciada el 5 de agosto de cubrir esos fondos sólo en moneda nacional.⁶⁰

⁵⁹ El mes de agosto fue particularmente difícil; el día 5 se anunció una segunda devaluación y nuevas medidas cambiarias, entre ellas la de cubrir los mexdólares en moneda nacional. Esta decisión afectó a muchos pequeños ahorradores. López Portillo escribe entonces "estoy dispuesto a todo", y el 6 de agosto: "...Los banqueros, agazapados. Que no me fastidien porque también sigo adelante con la nacionalización...", *ibid.*, p. 1228.

⁶⁰ "La circulación de mexdólares en agosto de 1982 era de alrededor de 11 mil millones de dólares. Nuestra reserva internacional era totalmente insuficiente para cubrir esos compromisos", Silva Herzog Flores, *op. cit.*, p. 97.

La reacción de los empresarios medianos y pequeños a la nacionalización de la banca da prueba del "efecto escopeta" de la decisión. Aquellos que se habían endeudado con la banca en mexdólares recibieron el decreto con alivio porque las devaluaciones les habían afectado sólo parcialmente. Sin embargo, mientras los banqueros buscaban mantener un mínimo de relación con el Estado para restablecer el diálogo con el nuevo presidente tan pronto como fuera posible, en el medio de la empresa mediana y pequeña se formaron los afluentes que fortalecerían a la oposición afiliada al Partido Acción Nacional que a lo largo de los años ochenta socavó la hegemonía del PRI en las regiones más modernas del país.⁶¹

Para José López Portillo el ejercicio del poder fue una experiencia casi voluptuosa, intensamente personal, en la que puso en juego sus virtudes y sus debilidades, cada una de ellas magnificada por la investidura presidencial. No obstante, la expropiación de la banca parece haber sido de todas sus decisiones la que mayor confusión produjo entre su persona y la institución que tenía a su cargo, probablemente porque ante la progresiva debilidad del Estado,⁶² el Presi-

⁶¹ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 349-362.

⁶² En agosto una delegación de funcionarios mexicanos viajó a la ciudad de Washington para solicitar recursos financieros y evitar una crisis de pagos. El resultado de estas negociaciones fue un préstamo en términos extraordinariamente onerosos. En un primer momento, ante una oferta tan abusiva, la delegación mexicana se levantó de la mesa; sin embargo, la situación era tan apremiante que, previa consulta telefónica con el Presidente en México, terminaron por aceptar un acuerdo que otorgaba a la reserva

dente simplemente quedó a merced del voluntarismo que propicia tanto el régimen presidencial como la tradición del Estado transformador. De la narración que él mismo hace, sobre todo de las semanas de agosto, se desprende su incapacidad para contener el desbordamiento de su subjetividad. El día 2 de ese mes escribió:

Todo se me desvanece. Un último año seco, duro, doloroso, amargo. La angustia histórica, la tremenda angustia histórica y la consideración, la casi conmiseración de los que me quieren, igualmente dolorosa. Pero todavía tengo fuerza y voy a golpear. Van a ver.⁶³

La terca renuencia de López Portillo a aceptar las restricciones que se derivaban de la crisis financiera y del cambio en las condiciones económicas internacionales, y su negativa a renunciar a sus ambiciosos proyectos de cambio, se explican también por el hecho de que fue el primer candi-

estratégica de Estados Unidos un descuento en el precio por barril de petróleo de más de 20 por ciento. Visto como un crédito puro la tasa de interés implícita fue de más de 30 por ciento. "Después el secretario Regan [Treasury] de Estados Unidos contó que cuando reportó la operación al presidente Ronald Reagan, éste le dijo 'Eres un SOB (*son of a bitch*) que tiene un corazón de piedra'". Este acuerdo es una de las pruebas más contundentes de la debilidad del Estado mexicano en 1982. Véase Joseph Kraft, *The Mexican Rescue*, Nueva York, The Group of Thirty, 1984, p. 16.

⁶³ López Portillo, *op. cit.*, vol. II, p. 1226. Miguel de la Madrid reflexionaba acerca de los riesgos que entraña el poder de los presidentes: "...Hay un gran peligro en el enloquecimiento de los presidentes. Los locos hacen enloquecer al Presidente, porque la locura es contagiosa..." (*Cambio de rumbo, op. cit.*, p. 35).

dato a la Presidencia que no tuvo contendiente en la competencia electoral: “*rounds* de sombra” llamó a los actos de campaña.⁶⁴ Esta fragilidad de origen condicionó su comportamiento.

Los presidentes del México autoritario tenían una cierta legitimidad democrática derivada de elecciones que se celebraban periódicamente, pero que no eran una competencia sino más bien un plebiscito, el refrendo de la selección de su sucesor que había hecho el presidente en turno. La débil credibilidad de los procesos electorales imprimía mayor importancia a la legitimidad por gestión, es decir, a la aceptación que los presidentes ganaban gracias a un buen desempeño en las funciones de gobierno. En el caso particular de López Portillo este tipo de legitimidad era la única que contaba. En la recapitulación que hace de su experiencia como candidato apunta: “Como no había con quién pelear (...) tenía yo que acreditar mi capacidad y excelencias. Tenía que conquistar votos razonados y convencidos. Quería despertar confianza y optimismo...”.⁶⁵ El derrumbe de su proyecto de transformación del país era el cuestionamiento último de las razones que justificaban su presencia al frente del Poder Ejecutivo y por consiguiente acarrearía de manera inevitable el colapso de la fuente de su autoridad en el contexto de un Estado exhausto.

⁶⁴ López Portillo, *op. cit.*, vol. I, p. 415.

⁶⁵ López Portillo, *Mis tiempos*, *op. cit.*, vol. I, p. 423.

II. EL ASCENSO DEL ANTIESTATISMO Y LA REDEFINICIÓN DE LAS IDENTIDADES POLÍTICAS

Todo indica que la reacción contra la crisis económica se derecha y no es izquierdista... Parece claro que la burguesía clasemediera, emergente, se nos fue a la derecha: los que no pudieron comprar el segundo coche o la casa o pagar los abonos por la crisis, se nos fueron al PAN...

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO, *7 de julio de 1982*

Los cambios que había experimentado la sociedad mexicana en las décadas del crecimiento económico amplificaron el impacto político de la nacionalización bancaria, de manera que sus repercusiones llegaron más allá de la relación entre el Estado y los empresarios, y alcanzaron a diferentes grupos de clase media que se habían beneficiado de la expansión de los últimos doce años. La absoluta reserva con que se tomó la decisión no consideró esas transformaciones. Si es cierto que el presidente López Portillo quiso revivir en 1982 la épica de la expropiación petrolera de 1938, entonces perdió de vista las abismales diferencias que separaban a las sociedades de uno y otro momentos.

En 1982 la estructura del poder parecía ser básicamente la misma que a finales de los años treinta: el presidente era la autoridad dominante en el Estado, tenía el apoyo de una Constitución que le otorgaba amplias facultades de intervención, y estaba respaldado por un partido hegemónico.

Sin embargo, la nacionalización bancaria se anunció en un país predominantemente urbano, más educado, en el cual el sector servicios de la economía había desarrollado una estructura diferenciada y compleja, y algunos sectores sociales parecían más fuertes, congruentes y organizados que el Estado agobiado por la crisis. En el casi medio siglo que separa a 1938 de 1982 la sociedad de elites y masas del pasado se había convertido en una sociedad de clases profundamente desigual.¹ El crecimiento económico anterior había contribuido a esta transformación. Desde los años sesenta el país vivía un sostenido proceso de urbanización; al iniciarse la década de los ochenta el sector servicios representaba 57 por ciento del PNB, y empleaba a 48 por ciento de la población económicamente activa, mientras que la agricultura y el comercio registraban a un poco más de 25 por ciento, respectivamente. La desigualdad seguía siendo un problema central, así como la satisfacción de necesidades básicas de la población; por ejemplo, en materia educativa se mantenían serios rezagos. El índice de escolaridad de la población era de cinco años. La ampliación de las clases medias había fortalecido valores como la estabilidad, al mismo tiempo que impulsaba demandas de participación y organización independientes. La protesta antiautoritaria había empezado a manifestarse —y a organizarse— desde el sexenio anterior como reacción a las políticas de movilización popular de

¹ Soledad Loaeza, "Delamadridismo: la segunda modernización mexicana", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste. I. Los tiempos del cambio 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 56-88.

Luis Echeverría. La nacionalización de la banca galvanizó la articulación de actitudes de rechazo a las instituciones centrales del sistema autoritario, en particular en el seno de las clases medias.

A diferencia de la elección presidencial de 1976, en la que López Portillo fue el único aspirante, en 1982 participaron siete candidatos, con el apoyo de nueve organizaciones partidistas.² El candidato del PRI, Miguel de la Madrid, obtuvo una cómoda mayoría, pero el panista Pablo Emilio Madero alcanzó 16 por ciento del voto, cinco puntos porcentuales más que los candidatos panistas al Congreso en los comicios anteriores, en los que el PAN no participó en la contienda presidencial. Sin embargo, hasta entonces éste había sido el mejor resultado histórico de ese partido de oposición conservadora; y, en términos absolutos, los avances panistas no dejan lugar a dudas pues no obstante sus conflictos internos, entre 1976 y 1982 sus resultados en las urnas aumentaron de dos a cuatro millones de votos.

Los indicios de un cambio en las percepciones públicas del Estado habían aparecido durante el gobierno anterior, cuando irrumpió en el escenario una opinión pública crítica cada vez más atenta a los asuntos del poder y también más intolerante frente a las decisiones autoritarias, y rebelde al

² En las elecciones de 1982, además del PAN participaron los siguientes partidos: Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y Partido Social Demócrata (PSD).

liderazgo político estatal. Bien pudo comprobarlo el presidente Echeverría, quien al término de su mandato enfrentó una sorda oposición parcialmente orquestada por la iniciativa privada; aun tomando en cuenta la crispación de las relaciones entre el gobierno y los empresarios en este periodo, no hay que subestimar el descontento de grupos de clase media que desconfiaban de su discurso populista y de su apoyo a las causas del Tercer Mundo. Las tasas de abstencionismo siguieron siendo altas, pero otras formas de participación política fueron en aumento; así, por ejemplo, como lo prueba la prensa escrita, los temas de la vida política y de las decisiones de gobierno se abrieron paso en las preocupaciones cotidianas de muchos. Entonces empezaron a manifestarse actitudes antiautoritarias que habrían de sustentar las reacciones defensivas frente al Estado e impulsar la movilización electoralista de los años ochenta que cimbró la hegemonía del PRI y desencadenó la democratización mexicana.

Gracias a la LOPPE el Congreso que quedó instalado el 1o. de septiembre de 1982 era novedosamente plural. En la Cámara de Diputados estaban representados cinco partidos además del PRI: PAN, Partido Popular Socialista (PPS), Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y Partido Socialista de los Trabajadores (PST). Las oposiciones eran minoritarias —les correspondía 27 por ciento del voto—, pero había síntomas de que la pasividad y el conformismo político cedían gradualmente al surgimiento de actitudes positivas frente al voto y al pluralismo político. Todos estos cambios atañían a la capacidad política del Estado que vio disminuir su in-

fluencia a partir del reacomodo de las fuerzas políticas que impulsó la expropiación.

La nacionalización de la banca fue como una descarga eléctrica que intensificó las tendencias participacionistas y oposicionistas y las propagó. 1982 fue el comienzo del fin del siglo político de la Revolución mexicana. En los siguientes veinte años la diversidad social logró imponerse al ideal de la homogeneidad nacionalista construida en torno al Estado, el debate entre posturas encontradas derrotó la generación de unanimidades artificiales, el pluralismo a la democracia mayoritaria, y los procesos electorales a la designación autoritaria de los gobernantes.

A lo largo del año gradualmente hizo su aparición una cultura política cuyo contenido ya no respondía sólo a las nociones, los símbolos y las creencias asociadas al Estado transformador y al legado de la Revolución, sino que sus referentes más sólidos eran los procesos de democratización en Europa, en particular en España, y en América Latina. La decisión expropiatoria aceleró esta evolución. Sus efectos sobre la elite política y administrativa fueron divisivos, así como entre los intelectuales y las clases medias, e imprimió nuevos rasgos a las identidades políticas y a la oposición entre la izquierda y la derecha. En este movimiento de transformación cultural ganó impulso el antiestatismo y con él las reivindicaciones de los derechos del individuo y de la sociedad, así como las demandas de autonomía de la participación electoral y de la organización partidista.

En el contexto internacional de la época la decisión expropiatoria también aparece como un anacronismo. En 1978

Deng Xiaoping dio los primeros pasos hacia la liberación económica de China; en 1979 la Reserva Federal de Estados Unidos adoptó como prioridad el control de la inflación y lanzó una política monetarista sin concesiones. Ese mismo año Margaret Thatcher llegó al poder en Gran Bretaña y emprendió una guerra sin cuartel contra los sindicatos y comenzó el desmantelamiento del Estado benefactor. En 1980 Ronald Reagan ganó las elecciones en Estados Unidos y al igual que la Primera Ministra británica lanzó una agresiva política de desregulación económica inspirada en la idea de que la función central del gobierno era liberar la energía individual, las capacidades y la iniciativa empresarial dentro de un marco institucional que garantizara los derechos de propiedad y el buen funcionamiento del libre mercado —y, desde luego, la libertad de comercio—. Estas reformas partían de la convicción de que la defensa de los valores democráticos exigía reducir el intervencionismo estatal a su mínima expresión. El neoliberalismo en marcha tuvo un alcance sin precedentes y modificó la faz de las economías nacionales e internacional.³

³ David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2005. En febrero de 1982 el gobierno socialista francés nacionalizó 36 bancos que representaban 13% de los recursos bancarios y 16% de los créditos, en aras de una “racionalidad superior” del crédito y de “reconciliar a la nación” con sus instituciones financieras. Los bancos principales habían sido nacionalizados desde 1945. La banca nacionalizada tuvo muchos problemas y el proceso de privatización se inició gradualmente desde 1986. En la campaña por la reelección en 1988, el presidente Mitterrand quiso hacer a un lado el tema a pesar de que en 1981 lo había impulsado como capítulo central de la transformación socialista.

Este segundo capítulo examina, primero, la erosión de la ideología institucionalizada del Estado autoritario que se inició en los años setenta y el surgimiento en el espectro ideológico mexicano de la antinomia estatismo-antiestatismo como eje ordenador de las fuerzas y de las preferencias políticas; luego discute la contribución del debate intelectual a la difusión de los principios liberales y antijacobinos de la democracia pluralista y, por último, describe los efectos de la decisión expropiatoria sobre el contenido de las identidades políticas mexicanas de finales del siglo xx, que entre las izquierdas impulsó la restauración de las tradiciones intervencionistas, pero puso en manos de las derechas la bandera del cambio. Gracias a estos antecedentes la movilización electoralista de los años ochenta insertó a México en el contexto más amplio de las democratizaciones que se levantaron en el mundo como una gran ola que ahogó dictaduras y regímenes autoritarios.

El ascenso del antiestatismo

A la pregunta acerca del origen de las transformaciones de la cultura política muchas respuestas hacen hincapié en el efecto de grandes procesos sociales y económicos, como los que se produjeron en México en la segunda mitad del siglo xx. No obstante, los cambios culturales pueden permanecer larvados hasta que acontecimientos puntuales y dramáticos liberan ideas, nociones y experiencias que han pasado inadvertidas para muchos, pero que entre otros se han acumulado

sin estruendo para cuestionar el pasado. Entonces surgen referentes inesperados que cimbran las representaciones establecidas. Así ocurrió con el decreto presidencial del 10. de septiembre de 1982. Las reacciones de oposición que suscitó pusieron al descubierto la existencia de una fractura ideológica que separaba a los defensores del intervencionismo estatal de quienes ya no veían en estas acciones la promoción de la democracia, sino más bien la defensa del autoritarismo.

Si la intención de la expropiación fue profundizar o renovar la tradición del Estado transformador y con ella reanimar el sustento ideológico que sostenía sus relaciones con la sociedad, el efecto fue el opuesto al esperado. Los llamados del presidente López Portillo a la lealtad ideológica, en parte cayeron en oídos sordos, y en parte debilitaron los vínculos entre el Estado y algunos sectores de la sociedad, o por lo menos mostraron la distancia que lo separaba de aquellos que vieron en su decisión sobre todo un acto de arbitrariedad. La decisión fortaleció el repudio al presidencialismo desbordado y las opiniones antiestadistas que en amplios sectores, de clase media sobre todo, había nutrido el autoritarismo del presidente Echeverría. Los empresarios dieron el primer paso hacia la articulación de estas actitudes en una fuerza política coherente, cuando lanzaron una estrategia de movilización cuyo tema era la defensa de la democracia. En unos cuantos meses lograron superar las barreras de sus organizaciones gremiales y conectarse con planteamientos del debate intelectual en curso, así como con fuerzas políticas organizadas, en concreto con el Partido Acción Nacional, para construir una alternativa al poder ideológico del Estado jacobino.

A partir de 1982 las antinomias Estado-sociedad o Estado-mercado generaron nuevos temas en torno a los cuales se alinearon corrientes de opinión, preferencias y partidos políticos que configurarían el escenario político mexicano de finales del siglo xx. Las identidades de izquierda y derecha desarrollaron nuevos perfiles a partir de posiciones respecto al mercado, los individuos, los derechos humanos y la diferencia entre lo público y lo privado. De esta novedosa complejidad política derivaron instituciones partidistas y electorales, así como reglas del juego que durante los años ochenta y noventa pusieron fin a la tradicional primacía del Estado en la organización de la sociedad. En los años ochenta ganaron impulso en México el antiestatismo y las demandas de participación mediante el voto y la organización independientes.

La oposición al intervencionismo estatal no era nueva. Apareció en México al mismo tiempo que la Constitución de 1917, pero invariablemente había estado ligada a los enemigos de la democracia y del cambio social, e identificada con la preservación del orden social. No obstante, en los años ochenta adquirió credenciales democráticas gracias a que se articuló con los valores de la democracia liberal en un contexto internacional dominado por el combate contra la dictadura y el autoritarismo.

En este reacomodo, que fue a la vez cultural y político, se alteraron las coordenadas izquierda-derecha, pero sobre todo aquellas que durante décadas habían sostenido los estereotipos del conservadurismo. Las fuerzas identificadas con la Revolución mexicana asumieron la defensa de la tra-

dición, mientras que las corrientes asociadas con el conservadurismo social exigían cambios. Estas divisiones limitaban la capacidad del presidente Miguel de la Madrid al asumir el poder en diciembre de 1982. Según él: "...La consecuencia política de esta medida [la nacionalización] fue la radicalización de la sociedad, su polarización. Creó un ambiente conflictivo, un avispero que complicó y dificultó la labor de mi gobierno..."⁴ La razón primordial de esta debilidad era, según él, que la capacidad de acción de la presidencia de la República había disminuido considerablemente en el proceso que culminó en la expropiación de la banca que, en su opinión, había sido "...una reacción emotiva extrema" que "...destruyó la imagen de la Presidencia de la República..."⁵ Efectivamente, como ya se dijo, la expropiación tuvo un poderoso impacto divisivo en la sociedad. Sin embargo, como el propio De la Madrid lo reconoció desde sus primeras semanas en el poder, el pluralismo político era una realidad que empezaba a configurarse, y que ya pesaba sobre las decisiones gubernamentales. Así lo prueban las distintas reformas constitucionales que introdujo durante su sexenio, que justificó aludiendo a la diversidad de opiniones y a la pluralidad política. No obs-

⁴ De la Madrid, *Cambio de rumbo*, op. cit., p. 32.

⁵ *Ibid.*, p. 28. En 1998 Miguel de la Madrid escribió: "...la historia de México nos señaló, en la experiencia del siglo XIX, cómo la presidencia débil arrastró consecuencias muy negativas para el país y sólo cuando la Presidencia de la República se fortaleció institucional y políticamente pudo integrarse el Estado mexicano con sentido moderno y el país consiguió empezar a conducir su destino con cierta eficacia" (*El ejercicio de las facultades presidenciales*, op. cit., p. 43).

tante, entre su evaluación de la fisonomía de la sociedad mexicana y el restablecimiento del *statu quo* anterior a la expropiación bancaria había una contradicción que estaría en el origen de muchas de las tensiones políticas del sexenio. A la sociedad compleja y políticamente diferenciada que De la Madrid había identificado justamente, ofrecía las viejas nociones relativas en general a la estructura centralizada del poder. Al igual que López Portillo, De la Madrid acordaba prominencia al Poder Ejecutivo frente al Estado en su conjunto, y al PRI frente a las demás fuerzas políticas. El proyecto restauracionista no estaba del todo errado cuando sostenía la creencia de que la institución presidencial podía ser el eje de la reconstrucción; sin embargo, no era un factor de cohesión de la sociedad superior al Estado, y la continuidad de éste no dependía de la efectividad de la autoridad presidencial.⁶

El tema del intervencionismo estatal quedó instalado en el corazón de la lucha por el poder entre las elites, y articuló el debate político durante los años posteriores, alimentado por el proyecto modernizador de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo, cada uno de ellos guiado por la misma convicción de que era necesario reducir la participación del Estado en la economía. La defensa de la tradición estatista frente a las reformas delamadridistas que reducían las áreas de intervención fue la causa de la separación de Cuauhtémoc Cárdenas

⁶ "En México, el Ejecutivo tiene fuerza por la confianza que se le otorga como factor de cohesión de la sociedad, como vanguardia del cambio social y salvaguarda de la paz pública. Al Presidente de la República se le reconoce y exige el liderazgo superior de la nación", *Ibid.*, p. 45.

del PRI y de la formación del Partido de la Revolución Democrática en 1989; a partir de entonces la defensa del Estado ha vertebrado a la izquierda, y en 2006 fue todavía uno de los temas centrales de la elección presidencial.

El ascenso del antiestatismo fue un golpe al poder ideológico del Estado, que lo arraigaba a la sociedad porque, como se vio antes, el intervencionismo era un componente central de la ideología institucionalizada del autoritarismo. Este recurso había sustentado una interacción de amplios sectores de la sociedad, y el Estado era, a la par de instituciones como el PRI, componente de lo que Mann llama el poder infraestructural del Estado, en virtud del cual la estabilidad autoritaria en la segunda mitad de siglo no se basó exclusivamente en la coerción y en la represión, sino que se fundaba en la existencia de una comunidad política, construida con base en el nacionalismo y en una identidad relativamente vaga asociada al Estado transformador.

Hasta los años ochenta esta ideología, que se ha denominado "nacionalismo revolucionario", era difundida ampliamente por las dependencias de gobierno, y producía sentimientos de solidaridad social; si bien frágiles y excluyentes, introducía un grado mínimo de cohesión en una sociedad plagada de desigualdades, y generaba una identidad política que enmascaraba las diferencias sociales. Esta ideología, que los últimos presidentes priistas quisieron desechar, era un recurso político central para el Estado, era el sustento de sus relaciones con la sociedad y era la columna vertebral del PRI. Desde esta perspectiva la crítica al intervencionismo estatal, que fue la piedra de toque de las reformas neoliberales de

Salinas y de Zedillo, fue una estrategia paradójica porque cuestionaba los términos de la interacción Estado-sociedad, y al hacerlo minó las bases de su capacidad de acción.

Durante los primeros meses de 1982 todos los actores políticos, el presidente López Portillo en primer lugar, se encontraban sujetos a las restricciones que imponía el contexto de la sucesión presidencial, que los obligaba a mantener un ánimo prudente y conciliatorio. De ahí, por ejemplo, los aumentos salariales que otorgó el gobierno inmediatamente después de la devaluación de febrero, y la importancia que seguía teniendo el PRI como sustento de la continuidad de la elite política en el poder. Las condiciones económicas adversas agudizaban la fragilidad que normalmente se apodera del sistema político en toda coyuntura electoral; por esa razón el presidente López Portillo —y probablemente el candidato Miguel de la Madrid— temían comprometer la capacidad de control del partido oficial y la influencia de los líderes obreros entre sus agremiados con un programa de estabilización que impactaría negativamente su ingreso.

La campaña de Miguel de la Madrid transcurrió dentro de los patrones normales. En sus inicios su mensaje respetó las referencias tradicionales a que la Revolución era "...la mejor opción histórica de proyecto nacional",⁷ y reafirmó su compromiso con la continuidad. Apoyado en la práctica probada de la autocrítica, inicialmente el candidato sólo manifestó diferencias con su antecesor en los señalamientos contra

⁷ Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, *Las razones y las obras. Crónica de la campaña electoral de Miguel de la Madrid*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 114.

la corrupción y la promesa que hizo de que su gobierno emprendería una "renovación moral de la sociedad". No obstante, conforme se prolongaba la crisis quedaba claro que De la Madrid reprobaba las medidas que emprendía el gobierno para atacarla. En particular se pronunció en varias ocasiones por una política realista "de financiamiento sano del gasto público" y de precios de bienes y servicios públicos.

La elección tuvo lugar el 4 de julio dentro de una normalidad notable dado el creciente deterioro de la economía, y las tensiones en el gobierno y entre el Presidente y algunos líderes empresariales. El único indicador probable del descontento y del efecto político de la crisis financiera fue el aumento de la tasa de participación y de los votos que recibió el candidato de Acción Nacional, así como la relativa reducción de la mayoría que obtuvo el PRI, 53 por ciento del padrón electoral. Es indudable que estos resultados habrían sido muy distintos si la elección se hubiera celebrado después del anuncio de la expropiación bancaria, al menos así lo sugiere la derrota, en cierta forma inesperada, del partido oficial frente a coaliciones opositoras encabezadas por el PAN en las elecciones locales de San Luis Potosí y de Guanajuato en diciembre de 1982.

El contexto intelectual de la decisión expropiatoria

El presidente López Portillo firmó el decreto de expropiación de la banca teniendo como telón de fondo la crítica al presidencialismo desbordado característico del sistema polí-

tico mexicano y el debate entre estatismo y antiestatismo que plantearon algunos de los líderes culturales más distinguidos de la época, de suerte que la discusión se desarrolló en el ámbito intelectual antes que en la competencia electoral. Los efectos de la crítica al Estado sobre la ideología dominante fueron más insidiosos que inmediatos. Sin embargo, la nacionalización de la banca corroboró para muchos la desconfianza y los peligros del presidencialismo, tal como habían sido advertidos por sus críticos.

La influencia de los intelectuales ha sido una constante de la historia política mexicana. De suerte que el liderazgo que un sector de ellos asumió en el combate a la concentración del poder no era novedoso, aunque en este caso el contexto dio profundidad y alcance a sus críticas. Sus posturas encontraron eco en el espectro ideológico mexicano que reflejó estas diferencias entre la izquierda y la derecha, con las que se identificaban grupos diversos que en el primer caso iban del marxismo intransigente al populismo priista, y en el segundo de los liberales a los católicos.

Entre 1971 y 1976 Daniel Cosío Villegas escribió semanalmente en el periódico *Excelsior* un artículo de crítica política cuyo blanco favorito era el excedido presidencialismo de Luis Echeverría. Octavio Paz publicó, primero en la revista *Plural* y después en *Vuelta*, severos juicios propios y de otros autores contra el autoritarismo y la hegemonía del PRI. Posteriormente transmitió el mismo mensaje en emisiones televisadas. La discusión se extendió a la opinión pública gracias a los medios donde se ventilaban las diferencias entre defensores y detractores del Estado. Uno de los efectos de la

decisión expropiatoria fue que sacó estos temas de lo que entonces era el mundo cerrado de los intelectuales.

La influencia del debate intelectual se hizo presente con mucha fuerza en los años ochenta, cuando se multiplicaron las movilizaciones en defensa del voto, como ocurrió en 1986 en Chihuahua, cuando Acción Nacional rechazó los resultados electorales que le atribuyeron el triunfo al candidato del PRI a la gubernatura del estado, y logró el apoyo para su causa de un grupo de influyentes intelectuales que demandaron al gobierno la anulación de las elecciones.⁸ El gobierno rechazó las acusaciones de fraude, pero atendió parcialmente la demanda. El secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, entregó toda la información relativa a la elección para que la examinaran. Las conclusiones de la revisión no fueron contundentes, así que la duda respecto a la limpieza de los comicios no desapareció; sin embargo, la respuesta del gobierno no tenía precedente.

Daniel Cosío Villegas, Octavio Paz, Gabriel Zaid y Enrique Krauze encabezaron la defensa de los valores de la democracia liberal contra el autoritarismo. El primero reunió sus críticas al presidencialismo echeverriista en tres breves libros que fueron un éxito editorial: *El sistema político mexi-*

⁸ El 24 de julio de 1986 la prensa nacional publicó un desplegado firmado por veinte distinguidos intelectuales, Héctor Aguilar Camín y Enrique Krauze entre otros, que solicitaban la anulación de las elecciones, dado que existía una *duda razonable* respecto a la autenticidad de los resultados. Las autoridades federales entregaron a este grupo la documentación de la jornada electoral para que realizaran una investigación independiente. Su conclusión fue que la imparcialidad de la Comisión Electoral Estatal era dudosa. Véase Loeza, *El Partido Acción Nacional*, op. cit., pp. 386-398.

cano, *La sucesión presidencial y El estilo personal de gobernar*, en los que planteaba el problema de las instituciones políticas en forma amena y accesible.⁹ Los desbordamientos no solamente verbales del presidente Echeverría fueron un acicate para que el historiador de la República Restaurada se lanzara a una censura tan severa como burlesca del presidencialismo mexicano. El mérito de estos ensayos reside en que reinauguraron la crítica liberal al presidencialismo, al patrimonialismo y a la concentración del poder. No obstante, Cosío Villegas no denunciaba la Revolución ni el intervencionismo estatal como enemigos de la democracia, sino que señalaba sus desviaciones o la caricaturización del poder presidencial en que había caído Luis Echeverría. La referencia del historiador era la República Restaurada que, según él, entre 1867 y 1876 había vivido un periodo excepcional en el que la prensa y el Congreso habían sido efectivos contrapesos del poder presidencial.

El estilo personal... plantea uno de los aspectos más inquietantes del presidencialismo. La facultad que tenía el presidente en turno de designar al candidato del PRI era equivalente a que nombrara a su sucesor en la Presidencia de la República, dadas las características del sistema de partido hegemónico. Sin embargo, Cosío Villegas hace notar que el hecho de que el elegido fuera un cercano colaborador del presidente no ofrecía ninguna certidumbre a propósito de su comportamiento al llegar al poder. La experiencia de Luis

⁹ Daniel Cosío Villegas. *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972; *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975; *El estilo personal de gobernar*. México, Joaquín Mortiz, 1976.

Echeverría, decía, era una prueba de que la decisión presidencial en materia de sucesión era bastante azarosa, pues solamente en el ejercicio del cargo se conocía la verdadera personalidad del ungido. Así, supuestamente Gustavo Díaz Ordaz se habría ido de espaldas "...al darse cuenta del monstruo insospechado que había venido alimentando paciente-mente [a lo largo de dieciocho años]...", durante los cuales Echeverría se había comportado como un colaborador "distintamente reservado", pero al llegar al poder, e incluso desde la campaña electoral la constante más sobresaliente de su comportamiento era "su extraordinaria locuacidad".

...Este hecho apunta a dos conclusiones: primera, la ociosidad completa del sistema tapádico con que se escoge a nuestros presidentes; y la segunda, que la suma enorme de poder que éstos adquieren en cuanto reposan en la silla presidencial es capaz de volver al revés a un hombre transformándolo en otro diametralmente opuesto.¹⁰

En noviembre de 1976 se publicó el primer número de la revista *Vuelta* que desde entonces y hasta la muerte de su fundador Octavio Paz en 1998 fue la tribuna de los enemigos del estatismo y del presidencialismo. De hecho, esta vocación estaba inscrita en su origen. La revista nació a tres meses de la desaparición de *Plural*, que publicaba *Excélsior* y que también dirigía Paz, pero un conflicto interno del periódico precipitó la renuncia de su director, Julio Scherer, y de

¹⁰ Cosío Villegas, *El estilo personal...*, op. cit., p. 31.

muchos editorialistas y reporteros que desde 1968 habían lanzado una línea editorial de crítica independiente.¹¹

En el texto inaugural de *Vuelta Paz* se refiere a los tres temas en torno a los cuales se articuló su crítica política en estos años: "...el Estado sigue siendo el poder determinante en México. El gobierno vive y crece a expensas de la sociedad. La izquierda y la derecha, el líder obrero y el banquero, el periodista y el obispo, todos, viven de hinojos ante la Silla Presidencial...".¹² A ojos de Paz, los abusos de la autoridad presidencial eran graves por la debilidad o ausencia de los partidos políticos; en 1977 se refiere a los existentes como una "asamblea de fantasmas". Desde entonces uno de sus temas recurrentes fue la necesidad de construir un régimen pluripartidista que reflejara la diversidad política de la sociedad.

Durante los años ochenta los autores de *Vuelta*, en particular Paz, Gabriel Zaid y Enrique Krauze fueron los portavoces de la oposición a la tradición política jacobina. Sus trabajos dieron lustre intelectual a actitudes, ideas y observaciones antes reservadas a *la gente reaccionaria*, cuyas interpretaciones o cuando menos recuerdos no habían sido parte de la reflexión política, según escribió Gabriel Zaid en 1977.¹³

¹¹ En la presentación de *Vuelta Paz* no responsabiliza al gobierno de los hechos de *Excélsior*, pero afirma "...me parece indudable que el golpe no se habría dado si sus autores no hubiesen contado por lo menos con el consentimiento tácito del Poder". La revista nació así a la sombra de esta sospecha. Octavio Paz, "Vuelta", *Vuelta*, diciembre de 1976, núm. 1, vol. 1, p. 5.

¹² *Idem*.

¹³ Gabriel Zaid, "El 18 Brumario de Luis Echeverría", *Vuelta*, vol. 1, núm. 2, enero de 1977, p. 11.

El impacto de estos textos estaba asegurado porque sus autores eran buenos escritores que aportaban a la discusión pública argumentos frescos e imágenes sugerentes. Algunas de sus fórmulas corrieron con buena fortuna, se les atribuía una capacidad explicativa que hablaba por sí misma y se convirtieron en sólidas referencias para la discusión. Por ejemplo, para explicar el presidencialismo Cosío Villegas introdujo *el estilo personal de gobernar*; Paz retrató al Estado mexicano como un *ogro filantrópico*; Krauze utilizó la fórmula de la *democracia sin adjetivos* para demandar la democracia aquí y ahora, y Gabriel Zaid denunció la irracionalidad del poder que sostenía las decisiones de la *economía presidencial*.

Los temas recurrentes de estos autores eran los excesos del presidencialismo y la amenaza del estatismo que podría devorar a la sociedad civil. Salvo Cosío Villegas, todos ellos coincidían en extender sus críticas del presidencialismo al estatismo; aunque la identificación no era explícita para ellos prácticamente no había diferencia entre uno y otro. En "El ogro filantrópico" Paz escribe:

...una característica notable del Estado mexicano [es]: a pesar de que ha sido el agente cardinal de la modernización, él mismo no ha logrado modernizarse enteramente. En muchos de sus aspectos, especialmente en su trato con el público y en su manera de conducir los asuntos, sigue siendo patrimonialista. En un régimen de ese tipo el jefe de gobierno —el Príncipe o el Presidente— consideran al Estado como su patrimonio personal...¹⁴

¹⁴ Octavio Paz, "El ogro filantrópico", *Vuelta*, vol. 2, núm. 21, agosto de 1978, pp. 40-41.

Para Zaid, entre Luis Echeverría y José López Portillo había una línea de continuidad producto de una estructura del poder centralizada y de un Estado de grandes dimensiones, todo lo cual propiciaba el *progreso improductivo*, entre otras razones porque las decisiones estaban centralizadas en el presidente de la República. El interés de Zaid de destacar el vínculo entre los dos presidentes era subrayar que los problemas del poder en México no eran efecto de la personalidad de un individuo, sino que tenían un origen estructural. En diciembre de 1982 Zaid escribió que entre los muchos cuellos de botella para el desarrollo que estudiaban los economistas habían omitido uno fundamental: "Una parte esencial de la inversión mexicana tiene que pasar por un estrecho estrechísimo: las ocho horas diarias del Señor Presidente..."¹⁵ Su crítica a la nacionalización de la banca subraya el carácter estrictamente personal de la decisión: "No fue una decisión planeada y declarada..."¹⁶ sino una apuesta en la que un presidente apostador se jugó los recursos del país.¹⁷

Dos ensayos de Enrique Krauze tuvieron amplias repercusiones en la opinión: *El timón y la tormenta*, publicado en octubre de 1982, y *Democracia sin adjetivos*, de enero de 1984. El primero examinaba las circunstancias en que se ha-

¹⁵ Gabriel Zaid, "Más progreso improductivo y un presidente apostador". *Vuelta*, vol. 6, núm. 73, diciembre de 1982, p. 12.

¹⁶ *Ibid.*, p. 13.

¹⁷ "No hay bases para decir que José López Portillo sea un apostador compulsivo. Pero las hay para decir que se ve en la figura de un apostador, y que eso le parece positivo. Repetidamente ha hablado de 'jugársela'. También ha usado la metáfora de 'quedarse sin fichas' para decir que se había quedado sin divisas y créditos para seguir invirtiendo...". *Ibid.*

bía decidido la nacionalización de la banca; Krauze hacía hincapié en la excesiva personalización de la institución presidencial y reconocía perspectivas alentadoras en la LOPPE, pero concluía que después del 1o. de septiembre el Estado tendría "...que intentar lo más difícil: construir sus propios límites y profundizar la Reforma Política".¹⁸ En *Democracia sin adjetivos*¹⁹ el autor supo articular la atmósfera de feroz resentimiento que privaba en la opinión pública contra el ex presidente López Portillo, generado por "...La sensación de haber sido víctima de un gran engaño...",²⁰ que inspiraban las medidas desesperadas de final del sexenio, así como la irritación que causaban las evidencias de patrimonialismo presidencial y de corrupción de muchos funcionarios.

El argumento central de este ensayo es que el modelo político del México priista se había agotado, pero, sobre todo, que era imperativo poner límites al presidencialismo. La mejor manera de hacerlo, decía Krauze, era estimulando el desarrollo de los partidos políticos, la competencia electoral y la independencia de la prensa. Los partidos existentes no le merecían mucho aprecio, incluso cifraba más esperanzas en la izquierda que en Acción Nacional, a pesar de que desde finales de diciembre de 1982 este partido empezó a beneficiarse del voto de protesta y de que su presencia electoral creció progresivamente a lo largo de 1983.

¹⁸ Enrique Krauze, "El timón y la tormenta", *Vuelta*, vol. 6, núm. 66, octubre de 1982, p. 21.

¹⁹ Enrique Krauze, "Por una democracia sin adjetivos", *Vuelta*, vol. 8, núm. 86, enero de 1986, pp. 4-13.

²⁰ *Ibid.*, p. 4.

El debate en torno al Estado abonó el antiestatismo que se formaba en la sociedad, y lo enriqueció con frecuentes referencias a los procesos de democratización y a la crítica a los totalitarismos que se desarrollaban en América Latina y en Europa, un ejercicio de comparación que Paz realizaba de continuo. Sus ensayos modificaron las coordenadas de la discusión pública y los referentes de la reflexión política; así fue como contribuyeron a la formación de una alternativa a la ideología institucionalizada que seguía promoviendo el Estado; y al hacerlo suplieron una carencia que había sido uno de los mayores obstáculos al desarrollo de una oposición significativa.

*La expropiación de la banca:
el freno a la modernización de la izquierda*

Ante la nacionalización de la banca las opiniones de izquierda, defensoras de la tradición del Estado jacobino, reaccionaron con cierto desconcierto, primero, y con entusiasmo después. No se reconocían del todo en la decisión porque, nuevamente, como en el pasado, había surgido del propio Estado una iniciativa radical que aprobaban; pero comprometerse con esa decisión suponía costos para su desarrollo como opción independiente. Además, no podían hacer del todo a un lado el carácter netamente autoritario de la nacionalización, pues las mismas fuerzas de izquierda habían sido víctimas del autoritarismo estatal.

El decreto del 1o. de septiembre de 1982 impactó el desarrollo de la izquierda, primero porque en apariencia al

menos revitalizaba las tradiciones revolucionarias. En palabras del diputado del PSUM en la LII Legislatura, Ángel Sánchez Pérez, fue una "...medida que apunta a un sistema de retroalimentación de la Revolución mexicana".²¹ Pero, como había ocurrido en el pasado, la radicalización de los gobiernos priistas tendía a arrebatar banderas a las izquierdas, y a neutralizar su discurso y sus propuestas.²² El acercamiento de esta corriente de opinión al poder —no siempre buscado— alimentaba las tendencias al divisionismo en su seno y restaba ímpetu a las fuerzas independientes que se identificaban con el nacionalismo revolucionario y con "...su fe en el potencial antiimperialista y socialista de la Revolución mexicana".²³ Esta afinidad las hermanaba con el PRI. La nacionalización bancaria reanimó, al menos temporalmente, la vieja identidad priista, que reivindicaba las tradiciones revolucionarias. Según

²¹ "Intervención del diputado Ángel Sánchez Pérez", LII Legislatura 1982-1985, 1er Periodo Ordinario, sesión del 6 de septiembre de 1982. *Diario de Debates*, www.camaradediputados.gob.mx. Consulta del 25 de septiembre de 2007.

²² Héctor Aguilar Camín escribió: "Mal de su grado, durante los últimos años, el espacio ganado consistentemente por la izquierda había sido el espacio que el Estado mexicano abandonaba. La nacionalización expropió también ese terreno. (...) [La] nacionalización 'izquierdiza' al Estado, pero le devuelve también la iniciativa... de modo tal que envuelve una buena parte del programa de la izquierda independiente y la deja nuevamente en la inopia propositiva, entre la marginalidad paralizante y la cavilación de una nueva alianza lombardiana como la de los años treinta y cuarenta". Héctor Aguilar Camín, *op. cit.*, pp. 13-27.

²³ Barry Carr, *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, México, Ediciones Era, 1996, p. 292.

el diputado José Carreño Carlón (LII Legislatura): "... [con la nacionalización] nuestros principios cobraron fuerza y recobraron su puesto de vanguardia en la lucha permanente del pueblo por su independencia y su autodeterminación".²⁴

La expropiación fortaleció temporalmente a la constelación de izquierdas, pero también reavivó la historia de tensiones internas que provocaba la relación con la Revolución mexicana y con el Estrado jacobino, como lo reflejan los debates a propósito de los cambios en el comunismo internacional.²⁵

A raíz de la LOPPE los grupos de izquierda habían iniciado un proceso de unificación que condujo a la desaparición del Partido Comunista Mexicano y a la formación del

²⁴ "Intervención del diputado del PRI, José Carreño Carlón", LII Legislatura 1982-1985, 1er Periodo Ordinario, sesión del 6 de septiembre de 1982, *Diario de Debates*, <www.camaradediputados.gob.mx>. Consulta del 25 de septiembre de 2007.

²⁵ Por ejemplo, durante el primer congreso nacional del PSUM que se celebró en marzo de 1982 estuvo en riesgo de fracasar por diferencias de opinión a propósito de la militarización del gobierno polaco como respuesta al movimiento de los sindicatos de *Solidaridad*. "... La cuestión de Polonia (...) estuvo a punto de desintegrar el Congreso y hasta de dividir irremediablemente al partido. Una enorme minoría del PSUM sigue pensando que el golpe militar en Polonia estuvo justificado por la salvación del socialismo en aquel país; ni siquiera acepta que el cambio de gobierno se le califique como 'golpe de Estado' y ve en todos los críticos del gobierno militar a simples colaboradores, conscientes o inconscientes, del imperialismo y de todas las fuerzas oscuras que animaban al movimiento democrático de los trabajadores polacos...". Arnaldo Córdova, "El primer congreso nacional del PSUM", *Proceso*, núm. 281, 20 de marzo de 1982 <www.proceso.com.mx>. Consulta del 18 de agosto de 2007.

PSUM.²⁶ No obstante, esto no significa que hubieran logrado resolver ambigüedades y dudas fundamentales en relación con la vía electoral. El tema de la Revolución seguía ocupando la reflexión y las discusiones en el seno de estos grupos; pero el reformismo electoral y la posibilidad de insertarse en la vida institucional erosionaban a las corrientes más radicales que fueron cediendo el paso a grupos que pugnaban por la construcción de un partido socialdemócrata. Las diferencias oponían los “electoralistas” a los “movimentistas”, o los reformistas a los revolucionarios.²⁷

Estas divisiones fueron un obstáculo para que las izquierdas reaccionaran de manera articulada al creciente antiestatismo o a las demandas de democracia electoral que impulsaban el contexto internacional, un sector influyente de la elite ilustrada y los líderes de las movilizaciones electoralistas de los años ochenta, y cuyos ecos resonaban con fuerza entre las clases medias. Todos estos asuntos provocaban diferencias en el seno de la izquierda. Contrariamente a lo que hubiera podido esperarse, la nacionalización de la banca no trajo la reconciliación interna sino que fue un motivo adicional de discrepancia, pues mientras unos vieron en ella una vía de salvación del Estado y, por consiguiente, la posi-

²⁶ En la fundación del PSUM intervinieron el PCM, el Partido del Pueblo Mexicano (PPM), el Partido Socialista Revolucionario y dos movimientos, el Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS) y el Movimiento de Acción Popular (MAP).

²⁷ José Woldenberg, “The future of the Mexican left”, en Mónica Serrano (ed.), *Mexico: Assessing Neoliberal Reform*, Londres, The Institute of Latin American Studies, University of London, 1997, p. 40.

bilidad de introducir reformas orientadas a la consecución de objetivos de izquierda, otros expresaron su rechazo a una alianza que en el pasado había resultado en la cancelación de sus perspectivas de desarrollo autónomo. Más aún, en el recuento de la trayectoria de la izquierda mexicana en el último tramo del siglo XX apenas se menciona la expropiación bancaria. Según Barry Carr, a principios de los ochenta la situación de deterioro económico era adversa al naciente partido que tenía que lidiar con la crisis de austeridad y de estabilización económica, y con los cambios que anunciaba el gobierno entrante de Miguel de la Madrid que proponía un proyecto "...radicalmente opuesto a la tradición populista y estatista que era el legado del pacto social cardenista..."²⁸

Entre las formaciones de izquierda que vieron en la nacionalización de la banca una oportunidad para el progreso de sus propuestas destaca el Movimiento de Acción Popular (MAP), que en 1981 se había fusionado con el PSUM, y que buscaba la modernización de la izquierda con un fuerte componente socialdemócrata. Aunque este grupo era más pequeño que el que formaban los antiguos comunistas que fueron el núcleo del nuevo partido, desde el primer congreso

²⁸ "...fue infortunado que los atrevidos pasos en dirección hacia una mayor unidad de la izquierda coincidieran con la peor crisis económica del país y con signos de un cambio radical en la dirección de la acción gubernamental. Estos dos procesos acrecentaron las dificultades inherentes a cualquier experiencia de unificación. Pusieron a la izquierda a la defensiva y exacerbaron las añejas disputas en torno a la definición del carácter del régimen y del Estado mexicano y en torno a cómo la izquierda, y en particular el PSUM, debía responder a la violenta política de estabilización económica que ponía en práctica el gobierno". Carr, *op. cit.*, p. 298.

ocupó un amplio espacio en la dirigencia. La mayoría de sus integrantes provenía de la política universitaria, pero mantenía sólidos vínculos con sindicatos independientes, en particular con la organización de electricistas y con trabajadores de la industria nuclear. Miraban hacia el socialismo europeo en busca de un modelo, pero sus posturas eran profundamente nacionalistas; de manera que para ellos la expropiación no solamente había sido un acierto, sino un logro, que Rafael Galván, el líder electricista que inspiró muchas de las posiciones del MAP habría celebrado pues confirmaba su creencia de que: "En nuestra historia, crecemos y avanzamos nacionalizando".²⁹

El reformismo electoral también sembraba la discordia en la izquierda porque para algunos sectores el compromiso con la democracia electoral significaba renunciar a su tradición insurreccional, pero es probable que consideraran que la crítica del estatismo autoritario era uno de los principales escollos para integrarse a las nuevas tendencias democratizadoras. Este esfuerzo requería tiempo y revisiones a su propia biografía.

Roger Bartra formuló con claridad el dilema que la expropiación bancaria planteó para la izquierda, y la hipoteca que representaba para su futuro:

La enorme dificultad a que se enfrentó la izquierda es que la coyuntura crítica estaba escindiendo en dos su programa: el

²⁹ Citado en Carr, *op. cit.*, p. 291. Véase también Rolando Cordeta, *Las decisiones del poder*, México, Cal y Arena, 1989.

gobierno retomó la dimensión reformista de sus demandas y los partidos de derecha le arrebataron su dimensión democrática. Cuando el despotismo gubernamental atentó contra sus intereses, la burguesía reclamó airada por sus "derechos democráticos". La izquierda, que vio parcialmente satisfechas algunas de sus demandas, se encontró súbitamente encadenada a la lógica del aparato estatal.³⁰

Peor todavía, el tipo de reacción que suscitó la nacionalización de la banca creó en la opinión pública una atmósfera adversa a la izquierda. De manera que si con ello se buscaba fortalecer a esta corriente política, el efecto fue contraproducente. La decisión galvanizó el antipresidencialismo y las opiniones antiestatistas dispersas que habían empezado a formarse en años anteriores, no únicamente porque provocaban temores ante la posible deriva hacia el socialismo, sino porque era un ejemplo contundente de arbitrariedad presidencial. En las elecciones de 1982 el Partido Socialista Unificado de México obtuvo 4 por ciento del voto, y tres años después 3 por ciento.

Como se indicó antes, la expropiación bancaria restableció los vínculos de sectores reformistas y reformados de izquierda con la ideología de la Revolución. En un momento en que las izquierdas buscaban alternativas de cambio, la más prometedora provenía del propio Estado. Por consiguiente, una alianza con el PRI para muchos debe haber parecido casi

³⁰ Roger Bartra, *La democracia ausente. El pasado de una ilusión*, México, Océano, 1986, p. 40.

natural. Después de todo, en apariencia al menos, sus propuestas y sus estrategias no se oponían en un antagonismo irreconciliable. El regreso a la Revolución mexicana ancló a las izquierdas al pasado en el que se volcaron en busca de referencias, de justificaciones y hasta de proyectos, aunque es muy probable que lo que realmente buscaran fuera capacidad de movilización y un mensaje atractivo.

El libro de Rolando Cordera y Carlos Tello publicado en 1981, *México: la disputa por la nación*, es un ejemplo del intervencionismo que propugnaban sectores de izquierda reformista. Según estos autores el país enfrentaba una disyuntiva: "Remodelación económica neoliberal o afirmación y revisión nacionalista". Para ellos, ambas opciones estaban "bien arraigadas en la historia contemporánea".³¹ Sostenían que en ese momento había que recoger los postulados y las demandas populares de la Revolución mexicana y de la Constitución, y reanimar las alianzas del cardenismo entre el Estado y las organizaciones de masas. Más que un cambio, lo que proponían era la profundización del intervencionismo estatal, o bien que el Estado recuperara el papel de rector de la economía. "En México... el nacionalismo no deriva del sustantivo nación... sino del verbo nacionalizar"; y pasando por alto la misión liberadora del nacionalismo que propagó la Revolución francesa, añadían: "...por eso el nacionalismo no aparece entre nosotros, como sucede, por ejemplo, en la mayoría de las naciones europeas, como una

³¹ Rolando Cordera y Carlos Tello. *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1981, pp. 78-79.

ideología conservadora, sino progresista: devolver a la nación, representada por el Estado, bienes que antes estaban en manos de particulares".³²

Pocos hubieran reconocido en el texto de Cordera y Tello una propuesta gubernamental. En 1981, año de su publicación, Tello era director de un organismo descentralizado, Financiera Nacional Azucarera, y Cordera —uno de los fundadores del MAP ese mismo año— era diputado por el PSUM y líder de la bancada en la LII Legislatura ante la cual López Portillo leyó el decreto expropiatorio. Era inimaginable que Tello llegara a ejercer una influencia decisiva en un acontecimiento trascendental, como ocurrió en el verano de 1982, porque había sido secretario de Programación y Presupuesto al inicio del gobierno de López Portillo, pero había renunciado al gabinete por diferencias de opinión con otros secretarios de Estado. Su participación en la nacionalización de la banca habla del progresivo aislamiento del Presidente en relación con su propio gabinete.

Las posturas que sostenían Tello y Cordera eran afines a los principios jacobinos de la ideología institucionalizada. Esa cercanía podía ser el punto de partida de la movilización y de opiniones favorables a sus propuestas; es decir, la izquierda

³² Cordera y Tello, *op. cit.*, p. 107. El verbo "nacionalizar" apareció durante la Revolución francesa. En 1979 Carlos Tello escribió: "Se olvidan los críticos [de las políticas de Luis Echeverría] de que la deficiencia en la instrumentación de la política económica no está tanto en lo que se llevó a la práctica, sino justamente en lo que no se instrumentó: la restructuración del sistema financiero, monetario y crediticio para que dejara de ser el factor determinante en el proceso de desarrollo económico comercial..." (*La política económica en México, op. cit.*, pp. 207-208).

reformista buscaba utilizar los recursos estatales, en este caso la ideología, para desarrollar una relación con grupos sociales amplios que hasta entonces habían permanecido fuera de su alcance. Sin embargo, la posibilidad de que esto ocurriera era relativamente vaga porque no representaba una alternativa radical al Estado autoritario, cuyos resultados en materia de igualdad social o de avances democráticos eran francamente pobres; y tampoco podía aglutinar a todos los defensores del Estado transformador, pues muchos de ellos todavía se identificaban mayoritariamente con el PRI, y no había razón para que se sumaran a una oposición minoritaria.

El 6 de septiembre el diputado del PRI José Carreño Carlán defendió la expropiación de la banca en términos irrefutables para el PSUM, cuando en la glosa del Informe Presidencial afirmó que la nacionalización entrañaba la recuperación de la iniciativa histórica de la nación, que era el primer paso para alcanzar un consenso que se expresaba ya en un nuevo proyecto nacional que se nutría de la insurgencia popular y se reconocía en el Estado, y concluía: "El país es otro después del 1o. de septiembre".³³

Al día siguiente, la intervención del líder de la bancada del PSUM, Rolando Cordera, reflejó el difícil equilibrio que le tocaba sostener a la izquierda independiente en una situación que podía comprometerla con la defensa del PRI y del presidencialismo, y aplaudió una decisión que recogía posi-

³³ "Intervención del diputado del PRI José Carreño Carlán", *LI Legislatura, 1982-1985, 1er Período Ordinario, sesión del 6 de septiembre de 1982, Diario de Debates* <www.camaradediputados.gob.mx>. Consulta del 25 de septiembre de 2007.

ciones que él mismo había sostenido durante años. La crítica al poder de la banca y a las restricciones que imponía a la autonomía del Estado y al desarrollo económico había sido un *leit motif* de sus ensayos analíticos,³⁴ en los mismos términos que utilizaron Tello y López Portillo para sostener la expropiación. Según el diputado Cordera,

...Detrás de cada cierre de fábrica, detrás de los aumentos de precios, detrás del despojo de la tierra a los campesinos, detrás del monopolio del suelo y de la vivienda, están los intereses confabulados de un pequeño grupo de grandes capitalistas, nacionales y extranjeros, burócratas enriquecidos y corruptos concentrados, hasta el 1o. de septiembre, en la banca privada. Por eso los trabajadores han sido los primeros en solidarizarse...³⁵

En la Cámara, Cordera rechazó que la gestión de la economía nacional dependiera de un solo individuo, esto es, del Presidente de la República y, por ende, la naturaleza autoritaria de la decisión, pero también destacó su carácter histórico: "Sólo una visión estrecha y limitada puede regatear el mérito que cabe al presidente López Portillo..."³⁶

³⁴ Véase, por ejemplo, "Los límites del reformismo: la crisis del capitalismo en México", en Cordera, *Las decisiones del poder...*, *op. cit.*, pp. 79-108, y "Las decisiones del poder: notas sobre la coyuntura económica", en *Ibid.*, pp. 109-122, entre otros.

³⁵ "Intervención del diputado Rolando Cordera", LII Legislatura, 1982-1985, 1er Período Ordinario, sesión del 7 de septiembre de 1982.

³⁶ *Idem.*

por haber abierto la posibilidad de reorientar el proyecto nacional.³⁷

La corriente renovadora de las izquierdas mexicanas buscaba construir una opción socialdemócrata, pero a fin de cuentas después de la escisión del PRI en 1987, la ideología institucionalizada se le impuso. Independientemente de cuáles hayan sido las razones del fracaso del PSUM, que en 1985 obtuvo magros resultados electorales y en 1987 había sido sustituido por el Partido Mexicano Socialista, lo cierto es que la expropiación de la banca no impulsó la unificación de la izquierda como algunos esperaban.³⁸ El Partido de la

³⁷ *Ibid.* No obstante, las críticas al autoritarismo gubernamental no disminuyeron el entusiasmo que despertó la medida entre las izquierdas. El 6 de septiembre la bancada del PSUM presentó un proyecto de decreto cuyo objetivo era aplicar sanciones económicas y corporales a quienes violaran el control de cambios, y a los empresarios que intentaran organizar paros laborales o cerrar fábricas y centros de trabajo. Las sanciones penales irían de cuatro a doce años de prisión. Según la propuesta “*Todavía gran parte del activo laboral del país está influenciado o en manos de la iniciativa privada, y un paro patronal a nivel nacional, un paro empresarial que desocupe, aunque sea parcial o temporalmente, un millón y medio o dos millones de trabajadores, nos pondría en una tesitura igual o casi igual a la desnacionalización de la banca o el haber llevado dólares al extranjero*” (cursivas de la autora), “Proyecto de Decreto de Medidas para apoyar las decisiones del 1o. de septiembre, presentado por el PSUM”, LI Legislatura, 1982-1985, 1er Período Ordinatio, sesión del 6 de septiembre de 1982, *Diario de Debates* <www.camaradediputados.gob.mx>. Consulta del 25 de septiembre de 2007.

³⁸ Los esperanzados creían que “...la nacionalización de la banca encierra enormes potencialidades de remodelación de las condiciones internas de producción, patrimonio indiscutible, visto sobre todo en perspectiva histórica, fundamentalmente del pueblo-nación, del conjunto de los traba-

Revolución Democrática (PRD), nació en 1989 en nombre de la recuperación de las tradiciones de la Revolución, en las que absorbió la historia de las izquierdas independientes.

La amplia y diversa familia ideológica que cobija a los estatistas mexicanos se convirtió así en el *Goofus Bird*, el pájaro de Jorge Luis Borges que construye el nido al revés y vuela para atrás, porque no le importa adónde va, sino dónde estuvo.³⁹ Cuando así ocurrió quedó el campo libre para que otros asumieran la representación del cambio.

El viraje hacia el pasado alejaba a las izquierdas mexicanas de la tradición de los revolucionarios franceses que creían que con base en la razón podían construir un presente y un futuro totalmente desvinculados del pasado. Mientras para los contractualistas rousseauianos la legitimidad del Estado depende únicamente del consentimiento tácito de los ciudadanos que se renueva todos los días, para los conservadores la legitimidad es obra de la historia y de tradiciones que van mucho más allá de los recursos de una generación. Sin quererlo se encontraron en una posición conservadora, ahí donde, según Karl Mannheim, el pasado sirve para mirar el presente a partir de actitudes derivadas de circunstancias y acontecimientos anclados en lo que los precedió y no promete construir una utopía en el futuro, mientras que los progresistas utilizan el futuro para interpretar la

jadores. (...) (El futuro) depende principalmente de la acción política de las organizaciones de los trabajadores...”, José Blanco, “La expropiación obligada”, en Aguilar Camín *et al.* (comps.), pp. 87-95.

³⁹ Jorge Luis Borges, *Manual de zoología fantástica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 74.

realidad.⁴⁰ Así las izquierdas mexicanas, al igual que el partido en el poder, empezaron a hablar del regreso al pasado mítico de la Revolución mexicana, y al hacerlo perdieron toda posible conexión con los grupos sociales que, en cambio, miraban al mundo a su alrededor, queriendo dejar atrás ese pasado.

El surgimiento de la derecha moderna

Mientras unos celebraban el *regreso de la historia*, hizo su aparición en el escenario de la protesta, antes que en las ideologías y en las instituciones, una corriente de opinión que exigía la democracia aquí y ahora, en nombre de grupos de clase media, de profesionistas y empleados, de comerciantes, de grandes y pequeños empresarios y de católicos, que se habían desarrollado políticamente en los años del crecimiento económico. Sin embargo, en 1982 pocos vieron que los cambios en la cultura política que galvanizó la expropiación bancaria, sobre todo entre las clases medias, propiciarían el ascenso de Acción Nacional.

La LOPPE fue diseñada para desactivar a la oposición extrainstitucional de izquierda, algunos de cuyos sectores habían optado por la lucha guerrillera. Sin embargo, el PAN fue el principal beneficiario de las nuevas disposiciones, en virtud de que era la organización partidista más madura desde

⁴⁰ Citado en Robert Nisbet, *Conservatism: Dream and Reality*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1986, p. 89.

el punto de vista institucional. Primero, la reforma política le ayudó a resolver el conflicto interno que en 1976 le había impedido participar en la elección presidencial porque el impulso de la LOPPE a la consolidación de los partidos y su compromiso con el respeto al voto resolvió la vieja disputa entre participacionismo y abstencionismo que durante décadas había pesado sobre el PAN, y que había provocado la crisis reciente.⁴¹ En segundo lugar, los mismos objetivos de esta ley, esto es, el fortalecimiento de la participación electoral y la convalidación de la vía partidista y electoral de cambio político habían sido las banderas históricas del partido, pero, además, el anticentralismo que fue uno de los temas de la democratización, había sido una vieja causa panista. Acción Nacional podía apelar a una larga historia de crítica antiestatista, de resistencia antiautoritaria, y de denuncia de las prácticas corruptas del PRI. Tenía además un sólido capital político para enfrentar la coyuntura crítica que generó la expropiación bancaria, entre los que destaca la credibilidad que derivaba de la marginación de que había sido víctima por décadas por parte del partido en el poder. Además, este bagaje le permitía al PAN insertarse con toda naturalidad en el contexto general de la rebelión antiautoritaria que se producía en Europa, en Asia y en América Latina, que desencadenó los procesos de lo que Samuel P. Huntington denominó la Tercera Ola de la democratización.

De las oposiciones partidistas existentes en 1982 la que representaba Acción Nacional era la única que se había

⁴¹ Véase Loaeza, *El Partido Acción Nacional...*, *op. cit.*, pp. 308-328.

mantenido comprometida con la defensa del voto y del cambio por la vía electoral. En sus inicios, el partido tuvo una relación ambivalente con la democracia liberal en virtud de sus vínculos con el pensamiento católico, siempre hostil al liberalismo, y de sus simpatías con las experiencias de derecha autoritaria de la época. Sin embargo, durante los largos años de la hegemonía del partido oficial el compromiso de los panistas con el pluralismo se afianzó simplemente por necesidad, porque su supervivencia dependía de la defensa de los derechos de las minorías políticas frente a los atropellos de mayorías aplastantes como las que confeccionaba el PRI para apoyar a sus candidatos.

No obstante lo anterior, al iniciarse la crisis pocos reconocieron el potencial de Acción Nacional para aglutinar la protesta antiautoritaria, en buena medida porque en el discurso oficial del siglo XX se había mantenido intacta la fractura que en el anterior opuso a liberales y conservadores, como si éstos nunca hubieran sido realmente derrotados o hubieran permanecido idénticos a sí mismos durante un siglo, como si en lugar de desaparecer en alguno de los sucesivos cambios políticos que experimentó el país, o por el simple paso del tiempo, se hubieran mantenido al acecho, preparados para el asalto al régimen de la Revolución. Las imágenes petrificadas de los *enemigos seculares de la Patria*, entre ellos, la burguesía, aparece en casi todas las justificaciones de la decisión expropiatoria, así como en las reflexiones de López Portillo a propósito de las últimas semanas de su gobierno. En esas circunstancias, por ejemplo, evoca la lucha de clases, pero lo hace como si buscara una fórmula

que lo reconfortara de la hostilidad en torno a su persona, más que como un auténtico marco conceptual de interpretación de la realidad.

Las corrientes de opinión que se manifestaron en el país a partir de los ochenta distaban mucho de reproducir las fracturas del pasado. El PRI y las izquierdas no eran los herederos de los liberales del XIX, y sus críticos y adversarios tampoco estaban comprometidos con la defensa de la causa de los conservadores. Aunque el jacobinismo de la Revolución mexicana seguía siendo un componente importante de la identidad de los primeros, la filiación política de los segundos no estaba determinada por su creencia religiosa, sino más bien por su rechazo al intervencionismo estatal. En la movilización antiautoritaria de los ochenta el partido confesional que denunciaba la historia oficial quedó sepultado.

En 1982 el PAN era un partido minoritario, pero en la Cámara de Diputados ocupaba más de 60 por ciento del conjunto de las curules en manos de la oposición. Como se mencionó antes, su candidato en las elecciones presidenciales había obtenido un número absoluto de sufragios sin precedentes, que contrastaba con los resultados de los demás partidos opositores, varios de los cuales no habían podido acreditar un millón de votos. Inspirados en el reformismo electoral, los panistas adoptaron una línea pragmática y abrieron las puertas del partido a todos los descontentos. Entonces se fortaleció la corriente que en esos años era conocida como el *neopanismo*, que había surgido en el periodo anterior y cuya característica más notable era la asociación con empresarios. Gracias a esta novedosa flexibilidad Acción

Nacional se convirtió en el partido de la crisis que acogía el voto de protesta.

Un amplio sector del episcopado y del clero se sumó a las protestas de la oposición panista, pero el partido se cuidó mucho de asumir como propias las demandas específicas de la Iglesia y de los católicos militantes. Los obispos no apoyaron la medida expropiatoria, a la que miraban con desconfianza a través de la lente del anticomunismo. La identidad católica siguió siendo un rasgo común a muchos panistas. Asimismo, organizaciones laicas dependientes de la Iglesia fueron decisivas para el crecimiento del PAN en los años ochenta, sobre todo en los estados, y la identificación del partido con la batalla contra el anticlericalismo era atractiva para muchos.⁴² No obstante, todos estos elementos pasaron a un segundo plano frente al discurso democrático que se instaló en el corazón de la movilización antiautoritaria. Incluso el discurso eclesial relegó sus causas históricas particulares, por ejemplo, la reforma al artículo 130 constitucional, para adoptar la causa de la democracia liberal y pluralista.

Este cambio también refleja la influencia del contexto internacional, que en el caso particular de Acción Nacional se había materializado en las iniciativas del papa Juan Pablo II y en su ofensiva contra el socialismo real en Europa. De hecho, en esos años la doctrina del PAN se actualizó conforme a los postulados del *solidarismo* que se caracteriza por la hostilidad

⁴² Entre estas organizaciones figuran el Movimiento Familiar Cristiano (MFC), Desarrollo Humano Integral, A.C., la Asociación Nacional Cívica Femenina (ANCIFEM) y la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM). El ascendiente católico también está presente en la Coparmex.

a los totalitarismos y refuerza el antagonismo histórico que opone el pensamiento católico al marxismo.⁴³ En este proceso de renovación doctrinal el partido dio un paso importante hacia la modernización cuando entró a formar parte de la Internacional Demócrata Cristiana, abandonando al hacerlo el parroquialismo que durante años dominó su perspectiva.

Un segundo factor que impulsó la modernización del partido fue la alianza con los empresarios, cuya irrupción en sus filas contribuyó a la secularización del mismo, aun cuando también fue fuente de fricción interna, primero porque los viejos militantes lo percibieron como un movimiento oportunista. Más allá de esta evaluación es indiscutible que la evolución de partido católico a organización de defensa de los intereses empresariales contribuyó al proceso de cambio del partido, en el que desde los años setenta muchos encontraron el receptor pasivo de su nueva militancia. De hecho, estos fueron los antecedentes de la transformación de Acción Nacional en el principal vehículo del reclamo anti-autoritario característico de la ola democratizadora de finales del siglo xx.

Este nuevo pragmatismo flexibilizó la organización del partido y le dio capacidad para responder con relativa agilidad a los cambios en el entorno, a las consecuencias de la expropiación de la banca, a la gravísima crisis electoral que se produjo en las elecciones de 1988 y a la formación del Partido de la Revolución Democrática en 1989. También le permitió establecer alianzas circunstanciales con las políticas

⁴³ Véase Loeza, *El Partido Acción Nacional...*, *op. cit.*, pp. 528-529.

neoliberales y el reformismo de los dos últimos gobiernos del PRI, que favorecían sus causas,⁴⁴ así como acuerdos de más largo plazo con organizaciones políticas, empresariales y religiosas relativamente variadas que le aportaron recursos materiales y humanos para consolidar su crecimiento.

La reacción antipresidencialista que provocó la expropiación bancaria reforzó las líneas de la oposición panista que desde el sexenio anterior había criticado la concentración del poder en manos del presidente de la República. Al iniciar el primer periodo de sesiones de la LI Legislatura los diputados del PAN denunciaron la nacionalización en la que veían no la solución de la crisis, sino más bien una “maniobra de supervivencia” en la que descubrían serias implicaciones para el espacio de las libertades. Según el diputado Cicero Mac-Kinney la decisión conducía sólo a la profundización del autoritarismo porque había sido tomada en forma antidemocrática y, añadía que, de haberse sometido a la opinión pública no habría encontrado apoyo porque no había logrado justificar la causa de utilidad pública.⁴⁵ El diputado Gonzalo Altamirano Dimas señaló que el gobierno había roto las reglas del juego de la economía mixta y que al hacerlo causaba gran

⁴⁴ El PAN apoyó las reformas constitucionales que introdujo el presidente Salinas al artículo 27, referidas al ejido, y al artículo 130 que otorgó reconocimiento jurídico a las iglesias. Para muchos panistas estos cambios fueron la corrección de errores del Estado jacobino, mientras que para el gobierno salinista fueron medidas modernizadoras.

⁴⁵ “Intervención del diputado del PAN, Roger Cicero Mac-Kinney”, LI Legislatura, 1982-1985, 1er Periodo Ordinario, sesión del 6 de septiembre de 1982, *Diario de Debates* <www.camaradediputados.gob.mx>. Consulta del 27 de septiembre de 2007.

incertidumbre: "Ya incautaron los bancos y tomó el Estado en sus manos más del 80 por ciento de la economía. Por eso podemos decir que el modelo mexicano se encamina hacia la estatificación total...". El diputado Juan José Hinojosa también reprobó la medida porque no hubo ninguna consulta previa con el Congreso, y era, según él, un asunto grave porque "Se ha expropiado la Banca por decisión personal...".⁴⁶

Mientras los banqueros iniciaban acciones legales tendientes a anular la nacionalización, un sector de los empresarios consideró que las restricciones del pasado habían desaparecido y se lanzaron a la movilización política. Con ese propósito las cámaras empresariales, encabezadas por el Consejo Coordinador Empresarial, organizaron durante octubre y noviembre de 1982 foros regionales de discusión con el tema "México en la libertad", en los que se denunciaba la nacionalización de la banca como un acto anticonstitucional que llevaba al país al socialismo. En una de esas reuniones Federico Muggenburg, director de Estudios Sociales del CCE sostuvo que era necesario revisar el modelo jurídico imperante y "...qué es la democracia y no confundimos con un mito de soberanía de voluntades generales, porque ahora el Estado adoptó los atributos de Dios: la omnipresencia y la omnisciencia".⁴⁷ Y concluía que el intervencionismo estatal era la principal causa de la crisis.

⁴⁶ "Intervención del diputado del PAN, Juan José Hinojosa", LII Legislatura, 1982-1985, 1er Período Ordinario, sesión del 7 de septiembre de 1982, *Diario de Debates* <www.camaradediputados.gob.mx>. Consulta del 27 de septiembre de 2007.

⁴⁷ Citado en Loaeza, *El Partido Acción Nacional...*, op. cit., p. 350.

Las reuniones de "México en la libertad" se suspendieron, tal vez en atención a las solicitudes que López Portillo y De la Madrid, cada uno por su lado, habían hecho. No obstante, en estos encuentros los empresarios, la mayoría de ellos medianos y pequeños, comprobaron que si querían influir efectivamente en las decisiones del poder, necesitaban tener un apoyo más amplio de la población. Difícilmente podrían lograrlo en el círculo cerrado del gremio y mucho menos en defensa de los intereses de la iniciativa privada. Entonces recurrieron a Acción Nacional y al discurso democratizador. Al igual que ocurrió con las organizaciones católicas, las organizaciones empresariales pasaron a engrosar las filas del PAN y, sobre todo, se convirtieron en el semillero de nuevas dirigencias.⁴⁸

De todos los temas de la lucha política que reavivó la nacionalización de la banca el anticentralismo fue el que mayores beneficios le reportó al PAN, porque le valió el apoyo de los estados del norte, que experimentaban en esos momentos un intenso proceso de modernización económica y de cambio demográfico.⁴⁹ La decisión presidencial del 10. de septiembre de 1982 provocó reacciones furibundas, sobre todo en las ciudades fronterizas que más que verse dañadas por las devaluaciones de ese año, por el desorden que provocaron el

⁴⁸ En particular la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), y la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (Concanaco).

⁴⁹ Tonatiuh Guillén López, "Introducción", en Tonatiuh Guillén López (comp.), *Frontera Norte. Una década de política electoral*, México, El Colegio de México-El Colegio de la Frontera Norte, 1992, pp. 7-18.

control de cambios o las disposiciones relativas a los mexdólares resintieron la indiferencia del gobierno federal que adoptaba estas medidas aparentemente sin tomar en consideración su impacto sobre la economía de la región, que para efectos prácticos estaba integrada a Estados Unidos.⁵⁰ En octubre de 1982 Jorge Bustamante escribió: "La región fronteriza vive en una situación de incertidumbre provocada por la imprecisión de las reglas generales para el control de cambios publicadas el pasado 14 de septiembre...", porque no incluyeron las disposiciones relativas a la disponibilidad de dólares aplicables a los residentes de la región, pese a que era parte integral de su vida diaria. Según Bustamante:

...como se dejó pendiente de legislar, creó un vacío que ha provocado confusión respecto a la aplicabilidad del resto de las reglas generales para el control de cambios... [En este vacío normativo] Se han acelerado fenómenos endémicos como el desempleo, la inflación y la corrupción...⁵¹

⁵⁰ "...Por su proximidad al mercado estadounidense, esta región había estado sujeta a una continua dolarización de su economía, proceso que se agudizó a medida que se mantenía una paridad del peso con el dólar que no correspondía a la relación entre los precios de los productos en México y en Estados Unidos. Mientras el peso estuvo sobrevaluado, era mucho más barato comprar en el lado estadounidense de la frontera. Al establecerse el control de cambios, este comercio se frenó súbitamente y sólo pudo continuar mediante la transacción ilegal de divisas...", Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial, *Las razones y las obras...*, *op. cit.*, p. 21.

⁵¹ Jorge A. Bustamante, "Las tentaciones de la frontera. La geografía de la vecindad", en Aguilar Camín *et al.*, *op. cit.*, p. 102.

En este caso el rechazo al presidencialismo y al intervencionismo estatal se resumía en el repudio al gobierno federal, que era visto como un depredador, cuyo instrumento privilegiado era el PRI. Las medidas exacerbaron tensiones entre los fronterizos y “los hombres del centro [que despertaban] temor y desprecio [llaman] ‘mexiquillos’ a los que vienen a pontificar a la frontera desde un escritorio del centro”.⁵²

Estos antecedentes contribuyen a explicar que la rebelión electoral de los años ochenta, con que de hecho inició el largo proceso de la democratización mexicana, haya comenzado en el norte, donde Acción Nacional se convirtió en el franco vehículo de protesta de las elites locales contra el centralismo. En 1983 candidatos panistas fueron elegidos en ciudades modernas y relativamente prósperas: Luis H. Álvarez conquistó la presidencia municipal de Chihuahua, Francisco Barrio, la de Ciudad Juárez y Rodolfo Elizondo la de Durango. Acción Nacional representaba entonces mucho más que el viejo conflicto entre la Iglesia y el Estado de la Revolución. Se había convertido en el pivote de la democratización. Entonces se inició el avance del partido desde la periferia al centro, hasta que en 2000 conquistó la Presidencia de la República.

⁵² *Ibid.*, p. 105.

III. LA TRANSICIÓN DEL ESTADO MEXICANO: DE UNA DEBILIDAD A OTRA

Vivimos una situación de emergencia. No es tiempo de titubeos ni de querellas; es hora de definiciones y responsabilidades... La situación es intolerable. No permitiré que la Patria se nos deshaga entre las manos...

MIGUEL DE LA MADRID, 10. de diciembre de 1982

En años recientes se ha extendido la idea de que en México las reformas neoliberales fueron una imposición típica del autoritarismo estatal y del corporativismo del PRI. Esta interpretación subestima los efectos de los acontecimientos de 1982 sobre el sistema político, por ejemplo, la fractura del consenso autoritario, el retroceso de la ideología institucionalizada y la erosión de la autoridad presidencial, o la vulnerabilidad del Estado que estaba sujeto a presiones internacionales que agravaban los efectos restrictivos del contexto interno sobre su autonomía de decisión.

La expropiación tuvo consecuencias que orientaron la evolución del Estado en el último cuarto de siglo, así como la dirección que siguieron sus relaciones con la sociedad. La profundidad de su impacto se explica porque para llevarla a cabo el presidente López Portillo puso en juego todos los recursos políticos del Estado: su legitimidad ideológica e histórica, la lealtad del Ejército,¹ la fuerza del partido oficial,

¹ Desde la noche anterior al anuncio del decreto expropiatorio las sucursales de los bancos quedaron bajo resguardo de elementos del Ejército.

el peso simbólico de la Presidencia de la República. La magnitud del esfuerzo comprometió seriamente la capacidad estatal para poner en marcha decisiones en forma unilateral porque la crisis se resolvió en agotamiento y no en la revitalización que los estatistas esperaban. Como consecuencia, se interrumpieron las relaciones entre el Estado y las élites económicas, y una creciente distancia se abría en su interacción con las clases medias. Peor todavía, el desfallecimiento del Estado dañó los dos instrumentos que hasta entonces habían sostenido sus vínculos con los grupos de menores ingresos: el legado simbólico e ideológico de la Revolución, y el partido hegemónico.²

Los efectos desestabilizadores de la nacionalización de la banca y la prolongación de circunstancias económicas adversas tuvieron un efecto profundamente divisivo y de largo plazo en la sociedad, al mismo tiempo que indujeron la aceptación resignada de cambios institucionales y de políticas de gobierno que llevaron a la transformación del Estado y de sus relaciones con la sociedad.³ 1982 es una fecha clave

² La crisis de los valores autoritarios que precipitó la decisión expropiatoria, reforzada por un contexto internacional crecientemente adverso al nacionalismo económico y al intervencionismo estatal, redujo considerablemente el margen de maniobra del presidente De la Madrid. Este proceso ilustra las transformaciones que una crisis induce en ideologías y redes institucionales y que, según Michael Mann, a su vez, divide a las élites entre liberales y conservadores. Los primeros impulsan compromisos con los descontentos; los conservadores, en cambio, profundizan los valores tradicionales y mezclan esta estrategia con represión pragmática. Estas divisiones favorecen la emergencia de los nuevos valores y la movilización de protesta. Mann, *op. cit.*, pp. 348-349.

³ La mayor parte de los análisis que hablan de ausencia de consenso en torno a las reformas liberales y que subrayan el autoritarismo tradicional

en la historia de la democratización mexicana porque los acontecimientos de ese año y sus consecuencias produjeron un profundo quebranto del sistema autoritario.

Miguel de la Madrid asumió la Presidencia de la República en un contexto de incertidumbre y bajo severas restricciones; una de las más poderosas entre ellas la imponía el endeudamiento externo,⁴ pero además su programa económico estaba sujeto a las difíciles condiciones financieras

como clave de explicación de su introducción en México se han publicado en los últimos siete años. No obstante, uno de los temas de los especialistas en los años ochenta y hasta principios de los noventa fue la relativa facilidad con que las reformas habían sido aceptadas por los actores políticos y económicos mexicanos. Véase, por ejemplo, David E. Hojman, "The political economy of recent conversions to market economics in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, 1994, pp. 191-219; Kevin J. Middlebrook, "The sounds of silence: Organised labour's response to economic crisis in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 21, núm. 2, mayo de 1989, pp. 195-220; Ian Roxborough, "Inflation and social pacts in Brazil and Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, núm. 3, octubre de 1992, pp. 639-664. Para un análisis más reciente de los consensos en torno a las reformas véase Leslie Elliott Armijo y Philippe Faucher, "'We have a consensus': Explaining political support for market reforms in Latin America", *Latin American Politics and Society*, vol. 44, núm. 2, verano de 2002, pp. 1-37. Más allá de la calidad analítica de estos trabajos, ahora pueden ser leídos como testimonio de la época, mientras que los trabajos que hoy hablan de oposiciones reprimidas y resistencias doblegadas parecen influidos por el clima político de los años posteriores a las reformas.

⁴ "En esos momentos (diciembre de 1982), la deuda externa de México era de 78 000 millones de dólares y se debían pagar en los pocos meses [sic] que faltaban de 1982 y durante 1983, 8 500 millones de dólares en deuda de corto plazo y 12 000 millones en obligaciones de largo plazo". Presidencia de la República. Unidad de la Crónica... *Las razones y las obras...*, op. cit., p. 23.

del país que la nacionalización de la banca no había resuelto, y que en algunos aspectos había agravado. Tres semanas antes de la toma de posesión, el 10 de noviembre, el secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, y el director del Banco de México, Carlos Tello, suscribieron un texto de entendimiento con el Fondo Monetario Internacional que impuso un riguroso programa de estabilización a cambio de un crédito de emergencia que alivió en el corto plazo las dificultades.⁵

El nuevo gobierno asumió además el compromiso de llevar a cabo reformas estructurales que incluían el adelgazamiento del sector público, la venta de empresas públicas, la reducción o eliminación de subsidios y la liberalización comercial.⁶ Las medidas propuestas por las agencias internacionales buscaban introducir un cierto orden en la acción estatal y abrir espacios al mercado en la economía. Más allá

⁵ "Los puntos fundamentales del acuerdo fueron: disminución del déficit del sector público, entonces estimado en 16.5% del producto interno bruto para 1982, a 8.5% en 1983, a 5.5% en 1984 y a 3.5% en 1985; aumento de los ingresos públicos mediante alzas en los precios y tarifas de los bienes y servicios que proveen entidades del Estado; incremento del ahorro interno público y privado; control de precios de productos básicos... se mantendría el control de cambios y disminuirían los aranceles para reducir los niveles de protección". Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, *Las razones y las obras...*, *op. cit.*, pp. 22-23.

⁶ Véase Carlos Bazdresch Parada, "La nacionalización bancaria. Argumentos, causas y consecuencias". en Del Ángel-Mobarak, Bazdresch Parada y Suárez Dávila (comps.), *op. cit.*, pp. 110-127. Para evaluar el significado de estos cambios en términos del modelo de desarrollo económico véase Sarah Babb, *Managing Mexico. Economists from Nationalism to Neoliberalism*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

de los previsibles costos sociales de estas soluciones, todas ellas tenían profundas implicaciones políticas porque cuestionaban los principios en que se sustentaba el Estado de la posrevolución, y le planteaban serios dilemas al gobierno y al Presidente dado que los instrumentos que podía utilizar para llevar a cabo los cambios a que se había comprometido, concretamente la autoridad estatal, estaban ellos mismos cuestionados por las reformas propuestas.

Los recursos ideológicos e institucionales —inspirados en la creencia en las bondades del intervencionismo y de la eficacia de las grandes mayorías— que tradicionalmente utilizaba el Estado para movilizar el apoyo que requería la implementación de las políticas gubernamentales, habían sufrido el efecto de las reacciones negativas provocadas por la expropiación bancaria. Al inicio del nuevo gobierno estaban sometidos a la crítica de quienes impulsaban las reformas liberalizadoras, que defendían argumentos poderosos fundados sobre todo en un panorama económico desolador. No obstante, en los primeros meses de su gobierno, el Estado era el único apoyo que tenía el presidente De la Madrid para restablecer la continuidad institucional y reconstruir la interacción con una comunidad empresarial desconfiada y resentida, cuya participación en la estabilización económica era indispensable.⁷ No obstante, poco podía esperarse de un Estado que se encontraba en una situación de debilidad sin

⁷ Blanca Heredia, "State-Business relations in contemporary Mexico", en Mónica Serrano y Victor Bulmer-Thomas (eds.), *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, Londres, The Institute of Latin American Studies, University of London, 1996, pp. 151-176.

precedentes. En forma hasta cierto punto inesperada la profundidad de la crisis proporcionaría el impulso necesario para la reconciliación.

No era la primera vez que se producía un enfrentamiento entre el Estado y la iniciativa privada. Sin embargo, en esta ocasión el conflicto se extendió a otros grupos sociales, tanto por el efecto de una campaña de movilización que pusieron en marcha algunas organizaciones empresariales para protestar contra el autoritarismo presidencial, como porque el Estado no era ya el único referente de las coordenadas de una opinión pública cada vez más activa.⁸

El presidente De la Madrid buscó aminorar las tensiones con el sector privado y la incertidumbre que podían generar sus propias acciones, mediante reformas constitucionales cuyo objetivo era formalizar el intervencionismo estatal y restablecer las reglas informales de cooperación. No obstante, como se vio antes, el principal reto a la restauración autoritaria no provenía de posibles paros patronales, como advertía la izquierda, sino de la emergencia de los valores de la democracia pluralista como alternativa a la ideología institucionalizada del Estado jacobino.

Este tercer capítulo examina las reformas que emprendió el presidente De la Madrid para superar algunas de las restricciones que pesaban sobre sus posibilidades de acción;

⁸ Para una discusión en cierta forma pionera de la opinión pública en México en ese periodo véase Miguel Basáñez, "Encuestas de opinión en México", en Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig (comps.), *op. cit.*, pp. 167-193; véase también, en el mismo libro, Jorge I. Domínguez, "La opinión pública en México frente a la crisis económica", pp. 194-211.

luego se discute el surgimiento de una nueva forma de interacción del Estado y las elites fundada en la negociación y el acuerdo que se desarrolló una vez que quedó probada la ineficacia del unilateralismo estatal para enfrentar los problemas de estabilización económica. La importancia de este nuevo patrón de relaciones estriba en que se extendió de la economía a otras áreas del gobierno y a otros actores políticos, de suerte que la fórmula del pacto se convirtió en la piedra de toque de la transformación del Estado.

El objetivo del Presidente era restaurar el sistema político; en todo caso perfeccionarlo, pero volver al *statu quo ante*, no obstante que él, a diferencia de su antecesor, admitía que los cambios en la sociedad imponían nuevas restricciones al sistema político, con las que había que lidiar. Esta discrepancia entre las transformaciones sociales y el restablecimiento de las principales instituciones del autoritarismo posrevolucionario generó contradicciones y tensiones. La estrategia delamadridista condujo efectivamente al restablecimiento de las redes de interacción de las elites, y sentó las bases de nuevas redes de poder infraestructural del Estado en la sociedad; pero este cambio tuvo implicaciones de largo alcance para su autonomía de decisión que se vio considerablemente disminuida. Las circunstancias críticas de la época y los cambios en la sociedad fincaron los límites del proyecto restauracionista. Se restableció la continuidad institucional, pero la fórmula jacobina que impuso la facción revolucionaria triunfante en 1917 fue sustituida por un Estado mucho más débil, producto de la negociación y ya no de la victoria militar.

Las reformas al Estado transformador

En diciembre de 1982 el presidente De la Madrid recibió una situación económica caótica caracterizada por desequilibrios en el presupuesto y en la balanza de pagos, la suspensión del crédito externo, el agudo deterioro de los términos de intercambio y el colapso del tipo de cambio, y sometida a fuertes presiones internacionales.⁹ Todo esto fue el prelude de la peor crisis económica que se había presentado en México en cincuenta años, en la que se combinaron dos fenómenos sin precedentes en ese largo periodo: inflación acelerada y estancamiento económico. Entre 1940 y 1970, los años del *milagro mexicano*, el PIB registró una tasa media anual de crecimiento superior a 6.5 por ciento; entre 1958 y 1970 la inflación fue inferior a 3 por ciento. En 1982 la economía mexicana registró una tasa de crecimiento negativo de 0.6 por ciento y la tasa inflacionaria fue de 99 por ciento; el año siguiente, 1983, la economía se contrajo 5.2 por ciento.

La prioridad del nuevo Presidente era restablecer la credibilidad del gobierno. Uno de los obstáculos para alcanzarla era la pobre eficacia de los principales instrumentos institucionales que tenía a su disposición; primero, el Estado que, como se ha señalado ya, estaba en bancarrota; en segundo lugar, la desmedida personalización que había experimenta-

⁹ Las reformas neoliberales fueron impuestas por la disciplina de los mercados internacionales y por las exigencias de las agencias internacionales, pero también fueron promovidas por expertos locales que encarnaban una de las más significativas divisiones de la elite en el poder. Véase Babb, *op. cit.*, pp. 183-185.

do la institución presidencial en el sexenio anterior había minado su autoridad. La crisis había borrado las de por sí tenues fronteras entre la persona del Presidente y la institución. El propio López Portillo vivía esta confusión; por ejemplo, en lugar de ver en la devaluación un instrumento financiero, la consideraba un descrédito personal, no sólo se devaluaba el peso, también perdían valor la institución presidencial y él mismo. México tenía, según él, una *presidencia devaluada*. En marzo de 1982 ante la Asamblea General de la Concanaco dijo: "...Un presidente que devalúa, se devalúa; sé que un presidente que toma decisiones en los momentos como los actuales, para muchos sectores pierden [*sic*] credibilidad y, desde luego, para muchos otros es causa de retiro de fe".¹⁰

Los instrumentos con que contaba el presidente De la Madrid para enfrentar la crisis eran básicamente los mismos —pero, a diferencia de López Portillo, era visto como un hombre prudente; este rasgo de personalidad tranquilizaba a muchos— que le habían servido a su antecesor para expropiar la banca, y luego, para sortear las difíciles circunstancias de finales del sexenio, pero estaban desgastados y cuestionados. De la Madrid podía apoyarse en la Constitución, en la Presidencia de la República¹¹ y en el PRI después, para resta-

¹⁰ José López Portillo: "Discurso pronunciado ante la LXIV Asamblea General Ordinaria de la Concanaco", en "Ante el Presidente que se dice devaluado, los empresarios ofrecen sacrificarse, por tres meses", *Proceso*, núm. 281, 20 de marzo de 1982. <www.proceso.com.mx>. Consulta del 30 de junio de 2007.

¹¹ En 1998 Miguel de la Madrid escribió: "...la historia de México nos señaló, en la experiencia del siglo XIX, cómo la presidencia débil arrastró consecuencias muy negativas para el país y sólo cuando la Presidencia de la

blecer la continuidad institucional. La primera le sirvió para respaldar la recuperación de la segunda, y —con base en la idea autoritaria de que el Presidente es el árbitro natural del conflicto social—¹² proponer nuevas reglas de relación con el sector privado y absorber la decisión expropiatoria dentro del sistema constitucional vigente, y los bancos dentro del aparato del Estado; el partido fue también un pilar de la autoridad presidencial, porque aún conservaba capacidad de control sobre la organización y la participación independientes, aunque día a día se le escapaban sus antiguos aliados.

En esos años el PRI todavía mostró su probada eficacia para sumar mayorías electorales, pero los síntomas de agotamiento se habían acentuado. A principios de los años ochenta el partido había perdido las aspiraciones a la representación interclasista de la sociedad mexicana, y parecía sostenerse exclusivamente en la disciplina del movimiento obrero, en la lealtad de campesinos y en el oportunismo de los habitantes de las colonias populares. No obstante, estos apoyos también empezaron a tambalearse. La reducción del gasto público

República se fortaleció institucional y políticamente, pudo integrarse el Estado mexicano con sentido moderno y el país consiguió empezar a conducir su destino con cierta eficacia" (*El ejercicio...*, *op. cit.*, p. 43).

¹² En este respecto no había ninguna diferencia real entre De la Madrid y su predecesor. Unos meses antes, en mitad de la crisis, López Portillo escribió que se sentía "pararrayos" de las tensiones políticas. De la Madrid confiaba en la fuerza de la institución presidencial como factor de reconciliación social. "El país está muy herido y al presidente corresponde funcionar como gozne de unión, tratando de apaciguar el encono entre las diferentes clases sociales. Mi tarea principal es política y consiste en crear un ambiente de confianza...". De la Madrid, *Cambio de rumbo...*, *op. cit.*, p. 37.

afectó directamente al partido oficial que dejó de percibir recursos para el sostén de sus redes clientelares y de patronazgo. El desgaste político y moral del PRI hizo crisis en la ciudad de México a raíz de los sismos de septiembre de 1985, cuando el partido mostró una limitada capacidad de respuesta a las necesidades de los damnificados porque ya no pudo ser agente de intermediación y gestoría.

El partido también se vio directamente afectado por las divisiones en el seno de la elite política y administrativa. De la Madrid había apostado al restablecimiento de la continuidad institucional, pero los cambios que se vio forzado a adoptar introdujeron una cuña en las relaciones en el interior del PRI, que estuvo en el origen de la escisión del partido que encabezaron Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo en 1986. La corriente de priistas que se formó en torno a ellos llevaba en cierta forma la impronta del chispazo simbólico que fue la expropiación de la banca; le reprochaba a De la Madrid que se hubiera disciplinado a las exigencias del FMI, la política de pago de la deuda externa o la liberalización comercial. Todas estas medidas eran para la *Corriente Democrática* la proyección de una postura ideológica que se oponía a la tradición legítima del Estado de la posrevolución, antes que producto de la realidad. También criticaban la estrategia electoral que adoptó el presidente De la Madrid para estabilizar las relaciones políticas, que consistía en reconocer triunfos electorales de la oposición. Estos desacuerdos hicieron crisis en la disputada elección presidencial de 1988, que minó en forma definitiva las capacidades tradicionales de cooptación, así como los recursos para forzar voluntades de acuerdo.

Por ejemplo, Rodolfo González Guevara, un importante dirigente del partido y uno de los fundadores de la CD, en 1988 le reprochaba a De la Madrid que presionara al PRI:

...[para que] moderar[a] su lucha revolucionaria, abati[era] la fuerza de sus grandes sectores haciéndolo cada vez más dependiente del gobierno, hasta convertirlo en una simple agencia o dependencia gubernamental...

[Estas] son las causas profundas de la crisis del partido mayoritario. El sistema ha cancelado su democracia interna. Los trabajadores y campesinos, las capas medias, han rebasado a los dirigentes... ya no funcionan los sectores dentro del partido. La situación nacional es sumamente delicada ante la decadencia del sistema y consecuentemente del partido. Y a esto debe agregarse el peligro de la derecha. *Se requiere una restauración del sistema, no su liquidación.*¹³

Una anécdota que relata el propio De la Madrid ilustra cómo en los comienzos de su gobierno el Presidente todavía creía que el PRI, pese a su fragilidad, reforzaba su capacidad de persuasión. A unos cuantos días de la toma de posesión recibió la visita del líder empresarial Manuel J. Clouthier. Cuando éste intentó hacer la crítica del sistema político De la Madrid lo detuvo y le advirtió que estaba dispuesto a platicar con los empresarios sobre problemas específicos rela-

¹³ Rodolfo González Guevara, "El partido mayoritario", en Francisco López Cámara (coord.), *Sociedad, desarrollo y sistema político en México*, Cuernavaca, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, 1989, p. 38.

cionados con su actividad productiva, pero no a discutir problemas de ideología, aclarando que los partidos políticos eran el medio apropiado para ese tipo de discusiones:

Propuse que los empresarios deseosos de abordar problemas ideológicos lo hicieran por medio del partido político al que pertenecieran o con el que más simpatizaran, y no organizando reuniones y campañas publicitarias como "México en la libertad". Les aclaré que en caso de persistir su intromisión en el terreno ideológico, me vería forzado a pedirle a mi partido, el PRI, que respondiera mediante una contraofensiva ideológica.¹⁴

Este episodio prueba la determinación de De la Madrid de restablecer la continuidad institucional y cómo buscaba hacer valer la regla informal que antes prohibía la participación política de los empresarios como tales. Más todavía, el Presidente respondió a Clouthier casi en los mismos términos —es decir, con la amenaza de una movilización popular— que unos meses antes había utilizado López Portillo para rechazar la solicitud que habían hecho los empresarios de participar en el proceso de toma de decisiones económicas.¹⁵

La hegemonía del PRI se mantenía en apariencia intacta, pero, como se dijo antes, la nacionalización de la banca y sus secuelas habían sembrado semillas de discordia en su seno,

¹⁴ De la Madrid, *Cambio de rumbo...*, *op. cit.*, pp. 41-42.

¹⁵ El 19 de abril de 1982 López Portillo escribió: "...Pero todavía no puedo romper lanzas con ellos [los banqueros]. Y que no me arrinconen porque tomo medidas extremas y movilizo a las mayorías..." (*Mis tiempos*, *op. cit.*, vol. II, p. 1202).

para dividir a quienes se mantenían fieles a las tradiciones del Estado jacobino, y los *modernizadores* o *tecnócratas* que, en cambio, veían en las restricciones imperantes los límites del Estado transformador, y otras tantas razones para emprender reformas de largo alcance. Como se señaló más arriba, la frialdad con que De la Madrid había recibido la noticia de la nacionalización de la banca y la disciplina con que su gobierno se sujetó a las exigencias del programa de estabilización del FMI, habían despertado los recelos de los priistas tradicionales. Así, el Presidente no estaba ya tan seguro de contar con el apoyo unánime de su partido, que le era, sin embargo, indispensable para fortalecer la autoridad presidencial y la aceptación de sus propuestas legislativas.¹⁶ Es posible que ésta haya sido una razón poderosa para que, contrariamente a lo que muchos esperaban, sostuviera la decisión del 10. de septiembre anterior. Mantener la banca nacionalizada era un gesto de respeto al Poder Legislativo, en la medida en que revertir el decreto expropiatorio hubiera requerido que los

¹⁶ Según González Guevara, la reforma a la Declaración de Principios del PRI que promovió De la Madrid, introdujo el "nacionalismo revolucionario" que era ajeno a la tradición del partido. "Es el arribo de la tecnocracia a la dirección del partido mayoritario. Con ella, con los tecnócratas, la declaración de principios del partido ha perdido su estilo, el lenguaje claro y sencillo de sus primeros tiempos, cuando los trabajadores del campo y de la ciudad, entendían los llamados de *su partido*. Ahora, en cambio, se ha empleado un estilo intencionalmente equívoco, confuso, el cual con la apariencia de estar dentro de los conceptos de la lucha revolucionaria, en la realidad se aleja de ellos y en cambio se acerca al pensamiento clásico de la derecha. Saben las masas que la Declaración de Principios está pensada y escrita fuera del partido. No por dirigentes de sus filas, sino por técnicos de oficinas gubernamentales, llegados de pronto al partido", González Guevara, *op. cit.*, p. 37.

mismos diputados y senadores que habían aplaudido la nacionalización votaran la devolución de los bancos a sus dueños anteriores. Este cambio habría implicado una nueva reforma constitucional porque en noviembre anterior, un mes antes de dejar la presidencia, López Portillo había presentado —y se había votado— una modificación constitucional que hizo de la banca una actividad reservada al Estado.¹⁷

Respetar la decisión expropiatoria también ayudaba a reconstruir la dimensión institucional de la Presidencia de la República; su intención no era sostener a José López Portillo, sino apuntalar el principio de que la autoridad del Estado no descansa en la persona a cargo de la institución presidencial, sino en el texto constitucional. López Portillo había dejado de ser presidente, pero la Constitución era la misma. Se trataba de recuperar la institucionalidad del proceso de decisiones de políticas de gobierno y de mandar una señal de fortaleza del Estado.

La administración de la banca nacionalizada también estuvo guiada por la doble intención de restablecer la continuidad institucional y de contrarrestar la incertidumbre a propósito del futuro de la banca y de su capacidad para administrarla. Un reto importante para el gobierno era insertar a la banca en el funcionamiento regular de la administración pública, limitando al mismo tiempo —en la medida de lo posible— los efectos desestabilizadores de esta transición sobre las operaciones bancarias y sobre el mismo aparato administrativo del Estado. De la Madrid también quiso apro-

¹⁷ Véase Elizondo, *op. cit.*, pp. 196-197.

vechar la oportunidad de “rediseñar el sistema bancario nacional”,¹⁸ pero dentro de los márgenes de la economía mixta. Desde antes de que terminara septiembre de 1982, Francisco Suárez Dávila —funcionario de larga trayectoria en la Secretaría de Hacienda— recibió la encomienda de elaborar propuestas para el nuevo sistema bancario con la precisión de que “nacionalizar no es estatizar”. Según Suárez Dávila:

... “Nacionalizar” fue un objetivo importante. Lo que esta idea expresaba era el sentido de cumplir objetivos “nacionales” de hacer partícipes a grupos “nacionales” en las decisiones y en el capital. Rechazar “estatización” era evitar burocracia, pérdidas financieras o control directo del Estado.¹⁹

Así se buscó conjurar los desequilibrios que podía acarrear la integración de la banca nacionalizada en la administración pública. Más todavía, la banca contribuyó a la estabilización económica mediante el apoyo a los requerimientos financieros del Estado²⁰ y a la reconstrucción de las relaciones con el sector privado porque se abrió a la participación de sus miembros en los consejos de administración y se emi-

¹⁸ Francisco Suárez Dávila, “La administración de la banca nacionalizada (1982-1988). Tesis e hipótesis”, en Del Ángel-Mobarak, Bazdresch Parada y Suárez Dávila (comps.), *op. cit.*, pp. 149-162.

¹⁹ *Ibid.*, p. 152.

²⁰ “El mayor logro de la banca nacionalizada fue conservar las instituciones, no obstante los cambios violentos que se presentaron en la economía. La banca no sólo se adaptó a este medio que es su enemigo natural, sino que supo crecer y vigorizarse”. Federico Patiño, citado en Suárez Dávila, *op. cit.*, p. 154.

tieron certificados de participación patrimonial. Estas decisiones agravaron la irritación de los priistas tradicionales.²¹ El destino final de los bancos nacionalizados —la “extranjerización” que ocurrió durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo— sugiere que, no obstante las evaluaciones en general favorables de la absorción de la banca nacionalizada por el sector público, y de su desempeño, el sistema bancario no pudo realmente recuperarse porque el Estado tampoco logró superar la debilidad que le aquejaba desde 1982.²²

De la Madrid también cifraba el éxito de su proyecto restauracionista en la ausencia de una alternativa política articulada: “Estoy convencido de que el pueblo mexicano sigue siendo fiel a las ideas, principios, normas y relaciones que

²¹ Muchos de ellos también denunciaban la política de austeridad como un pretexto para dismantelar el Estado y favorecer al sector empresarial. Además, “...el gobierno de la ‘austeridad’ resolvió entonces iniciar también la devolución de esa banca en poder del Estado: se indemnizó generosamente a sus antiguos propietarios, se les ‘vendió’ una parte de sus antiguas acciones, se les autorizó la instalación de casas de cambio y casas de bolsa (...), y se les alentó, con alevosía y ventaja, a obtener jugosas ganancias mediante la especulación y el fraude bolsístico”. Francisco López Cámara, “La demolición del sistema político”, en López Cámara (coord.), *op. cit.*, pp. 73-88, p. 81.

²² Según Carlos Abedrop: “La expropiación de 1982, y lo que era prácticamente un ‘secuestro’ de los bancos por el gobierno durante casi diez años, determinó que se perdiera tanto la propiedad de los bancos por banqueros mexicanos, como la capacidad de formar banqueros. La inversión en los bancos perdió confiabilidad... Como consecuencia de la expropiación, al efectuarse la privatización bancaria... [no había] capital mexicano disponible (...) para capitalizar los bancos. La crisis de 1994 dio el golpe final a la vocación de inversión privada nacional en los bancos. Por ello, la extranjerización de la banca a partir de 1998 fue un fenómeno inevitable y una consecuencia lógica de la expropiación de 1982”, Abedrop, *op. cit.*, pp. 139-140.

recoge la Constitución de 1917. En este sentido, queremos la continuación y el perfeccionamiento del sistema...".²³ Con base en esta convicción también interpretaba la crisis como resultado de errores de política económica, más que de problemas estructurales de fondo, como lo planteaba Carlos Tello. Creía que las dificultades eran coyunturales y que podían resolverse conforme a los mecanismos tradicionales —véase el programa de estabilización del FMI—, y que el país volvería a la senda del crecimiento en los términos anteriores a la expropiación. Al cabo de algunos meses, sin embargo, el Presidente tuvo que rendirse a la evidencia de que las medidas aplicadas no habían sido eficaces, que los instrumentos con que contaba eran insuficientes para resolver la crisis y que las restricciones eran más que las opciones.

El primer paso que dio el Presidente para generar condiciones de certidumbre fue la presentación al Congreso en diciembre de 1982 de un bloque de reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales que reafirmaba y redefinía el sistema de economía mixta bajo el principio de rectoría del Estado. Las reformas consagraban el intervencionismo estatal, razón por la cual muchos empresarios las rechazaron y miraron con enorme desconfianza;²⁴ sin embargo, y contrariamente a los temores que expresaron, los cambios no

²³ De la Madrid, *Cambio de rumbo...*, *op. cit.*, p. 45.

²⁴ Para una descripción de las distintas reacciones de los empresarios a las reformas al capítulo económico de la Constitución, véase Elizondo Mayer-Serra, *op. cit.*, pp. 205-218. Desde los años treinta cada gobierno presenta un plan de desarrollo. La diferencia en este caso reside en el reconocimiento de la necesidad de que participe la sociedad.

ampliaban la autoridad del Estado. Su objetivo era codificar las reglas informales para delimitar el alcance del Poder Ejecutivo en materia de política económica. El descontento manifestado por De la Madrid frente a la decisión expropiatoria no lo llevaba a condenar, ni mucho menos, el intervencionismo estatal, quería formalizarlo, entre otras razones, para fijar sus límites. Según él, el objetivo de las reformas era "...reafirmar y redefinir el sistema de economía mixta...", bajo el principio de rectoría del Estado.²⁵ Sin embargo, también eran una respuesta a las experiencias de 1982 y a las críticas al unilateralismo estatal, como lo sugiere su intención explícita de abrir el proceso de decisiones económicas a la participación de actores distintos del Poder Ejecutivo.

El nuevo texto del artículo 26 introdujo un "sistema de planeación democrática del desarrollo nacional" que considera la participación de diversos sectores sociales para expresar "aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública". En la práctica el *sistema de planeación democrática* podía ser inoperante, si no es que inexistente, porque el Poder Ejecutivo mantenía la facultad de establecer "los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática...", así como los criterios para formular, llevar a cabo, controlar y evaluar el plan y los programas de desarrollo. No obstante, la reforma revelaba una transformación sustantiva

²⁵ De la Madrid, *El ejercicio de las facultades...*, op. cit., p. 140.

de la concepción de las relaciones Estado-sociedad, porque al reconocer que el diseño de los planes de gobierno tenía que atender e incorporar las demandas de diferentes grupos sociales, abandonaba el principio de soberanía absoluta del Estado transformador.

La reforma admitía las restricciones que una sociedad diversa y plural imponía a las acciones estatales y al poder de la Presidencia de la República. En ese sentido introducía un cambio esencial en las reglas del juego político. Como lo revelan las reacciones de López Portillo y del mismo De la Madrid al inicio de su gobierno a las demandas de participación de los empresarios en el diseño de la política económica o en otros asuntos políticos, el Estado jacobino no admitía la participación de las elites no gubernamentales en el proceso de decisión, porque la consideraba injerencia ilegítima de intereses particulares que limitaba su autonomía. No obstante, estas modificaciones eran ineludibles por la simple y sencilla razón de que con la nacionalización de la banca y sus consecuencias, al inicio del nuevo sexenio ni el Estado ni los empresarios ni las elites en general o la sociedad que se expresaba en la opinión pública eran los mismos de antes.

*El fracaso de la unilateralidad del Estado
y el imperio de la negociación*

En su discurso de toma de posesión el presidente De la Madrid anunció las medidas que adoptaba su gobierno para enfrentar la crisis. El Programa Inmediato de Reajuste Eco-

nómico (PIRE), que consistía en la drástica reducción del gasto público y el aumento de precios y tarifas del sector público y, por su misma naturaleza, no había que acordarlo con nadie (a excepción, desde luego, del propio FMI). Ese año el gobierno redujo su gasto 17 por ciento.²⁶ Este programa de austeridad se aplicó al mismo tiempo que México cumplía rigurosamente con sus obligaciones de pago de la deuda externa y que la fuga de capitales continuaba de tal suerte que en esos años el país se convirtió en un importante exportador de capital. Se trataba de una estrategia de estabilización ortodoxa, de acuerdo con los programas del FMI, y unilateral, es decir, el diseño y la aplicación del programa de ajuste no requería la aprobación de otros actores económicos.

El PIRE tuvo un poderoso efecto contraccionista que afectó el nivel de vida de toda la población y pospuso la reactivación económica;²⁷ pese a las dimensiones del ajuste

²⁶ "Las condiciones críticas de la economía en 1982, caracterizadas por una devaluación acumulada de más de 500%, un déficit fiscal financiero de -16.9% del PIB, una inflación de casi 60%, un déficit externo que todavía continuaba alto para las disponibilidades de divisas (5 889 mdd) y que representaba -3.4% del PIB, además de una economía estancada (crecimiento -0.6%) implicaron iniciar 1983 con una clara decisión de que el problema del déficit externo y el déficit fiscal había que resolverlo como condición fundamental para llevar adelante la etapa de reactivación económica con bases sanas y de estabilidad". De la Madrid, *El ejercicio de las facultades...*, *op. cit.*, p. 151.

²⁷ El potencial explosivo del deterioro del nivel de vida de amplios sectores de la población se vio agravado por los poderosos sismos que sufrieron la capital de la República y algunos estados del centro del país el 19 de septiembre de 1985, que destruyeron calles, puentes, postes de luz, redes de distribución de agua, escuelas, hospitales y en general servicios públicos

se mantuvo la "inflación inercial".²⁸ Ese mismo año los precios del petróleo registraron una caída significativa, y se redujeron drásticamente los ingresos del gobierno; un nuevo choque devaluatorio colocó al país al borde de una moratoria y la reactivación de la economía parecía un objetivo cada vez más lejano —en 1986 el PIB cayó 3.8 por ciento—. La situación de los empresarios tampoco mejoró en estos años, a pesar de que habían recibido importante apoyo del gobierno para la restructuración de su deuda mediante un organismo creado con ese único propósito, el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca). En 1987 el colapso de la Bolsa de Nueva York impactó fuertemente a la Bolsa mexicana, y la hiperinflación parecía inminente. Pese a todos los esfuerzos la crisis parecía indomable. Según De la Madrid:

...el arrastre negativo de 1986 impidió abatir la inflación de más de tres dígitos (160% diciembre a diciembre y 132% promedio anual) cuyo su [*sic*] origen estuvo en una inflación de costos por el ajuste devaluatorio, resintió los efectos de una inflación también de origen inercial y de expectativas, que me llevó a plantear un nuevo pacto de solidaridad económica...²⁹

que había que restablecer o reconstruir con urgencia. Consideraciones relativas a la estabilidad política del país también pesaban en el ánimo del gobierno y probablemente de empresarios y líderes sindicales.

²⁸ Pedro Aspe, *Economic Transformation: The Mexican Way*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, 1993, p. 42.

²⁹ De la Madrid, *El ejercicio de las facultades...*, p. 153.

Era urgente "reunir un consenso", en palabras de Pedro Aspe,³⁰ autor intelectual del exitoso programa de estabilización que logró reducir el incremento mensual de precios al consumidor de 14.8 por ciento en diciembre de 1987, a 0.7 por ciento en agosto del año siguiente. Ahora bien, quien dice coordinación dice negociación, quien habla de construir consensos también habla de ajustar los intereses propios a los de la otra parte, de ceder en ciertos temas para avanzar en otros. Los años críticos de la década de los ochenta sentaron en esos términos la base de un nuevo patrón de relaciones entre el Estado y los empresarios, que luego se extendió a otros actores sociales en terrenos distintos de la economía. Por ejemplo, fue la vía de solución de graves conflictos postelectorales en 1988, 1989 y 1991.

El 15 de diciembre de 1987 el gobierno de Miguel de la Madrid firmó con representantes de los empresarios, de obreros y de campesinos un Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que era el corazón de un plan heterodoxo de estabilización, cuyo objetivo era controlar la inflación de manera no recesiva.³¹ El acuerdo, que en 1989 se convirtió en Pacto

³⁰ Aspe habla de "*consensus gathering*": "El gobierno no puede hacer las cosas solo. Para que el programa funcione es necesaria la negociación entre los sectores. Un gobierno no puede por sí solo detener la inflación y restablecer un patrón de sano crecimiento económico. En un ajuste ordenado el sacrificio fiscal debe ir acompañado de sacrificios en los salarios reales y en los márgenes de ganancia de las empresas, todo esto sería imposible en la ausencia de un consenso negociado", Aspe, *op. cit.*, p. 59.

³¹ De la Madrid afirma que la idea del pacto surgió en un desayuno con su predecesor, Luis Echeverría, quien le sugirió: "Mire, lo que usted tiene que hacer es poner a las partes a platicar. Forme una gran asamblea

de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), se prolongó hasta 1991, y se firmó en el contexto de la campaña de Carlos Salinas como candidato del PRI a la Presidencia de la República; de ahí y dada su cercanía con Aspe, que muchos pensaran que el pacto era la primera decisión del futuro gobierno. El PSE/PECE adquirió una dimensión institucional cuando se creó la "Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto", encargada de supervisar su cumplimiento.³²

El PSE combinaba medidas monetarias y fiscales con una política de ingresos (*incomes policy*) que consideraba la fijación periódica de precios y salarios con base en una tasa determinada de expectativas inflacionarias. Este programa heterodoxo suponía la cooperación de todos los agentes económicos: el gobierno y los representantes de organizaciones no estatales. Fue renovado en diez ocasiones y se convirtió en la piedra angular de un nuevo patrón de relaciones entre el Estado y las organizaciones empresariales y sindicales, caracterizado por la coordinación y la negociación de temas de

en Palacio Nacional, en la que invite a todos los que tienen algún peso. Cuando estén reunidos, les dice 'Señores, aquí los dejo para que dialoguen entre sí, y cuando se pongan de acuerdo me vienen a ver', y los deja usted ahí, con Farell [Arsenio Farell, entonces secretario de Trabajo]..." No obstante, añade que Pedro Aspe y Gustavo Petriccioli le presentaron la parte teórica del PSE. De la Madrid, *Cambio de rumbo*, op. cit., pp. 772-773.

³² La Comisión también monitoreaba oferta de productos en el mercado y contribuía a que hubiera coherencia entre el nivel microeconómico y los objetivos macroeconómicos del pacto. También vale la pena hacer notar que tanto los sindicatos como las organizaciones empresariales se mantuvieron atentos y activos en la negociación y en la limitación de las demandas de los participantes en el pacto. Roxborough, art. cit., p. 659.

política económica que en el pasado se consideraban de competencia estatal exclusiva; por ejemplo, los ajustes en el tipo de cambio o en los precios y tarifas del sector público.

En apariencia esta fórmula reproducía el patrón corporativo de interacción de las elites típico del autoritarismo, dado que las elites empresariales y sindicales siempre habían tenido acceso a los funcionarios gubernamentales, e incluso al Presidente de la República para influir en el proceso de toma de decisiones. No obstante, el patrón de relaciones interelitistas que se inauguraba muestra dos rasgos por completo novedosos. Primero, la esencia de los pactos era la negociación. En el pasado el objetivo de los intercambios, por ejemplo, entre empresarios y funcionarios era simplemente la consulta; es decir, hasta antes de 1982, en condiciones normales, las autoridades gubernamentales comunicaban a los líderes empresariales decisiones que les atañían, es posible que las discutieran con ellos, que escucharan sus argumentos y tal vez los tomaran en cuenta, pero no estaban de ninguna manera comprometidos con el toma y daca que supone toda negociación. En cambio ahora el buen funcionamiento del pacto suponía un compromiso explícito de las partes de llevar a cabo cierto tipo de acciones.

La segunda novedad fueron los temas que eran sujeto de negociación que, como ya se ha señalado, fueron muchos más que los que originalmente se habían fijado y llegaron a incluir asuntos como la tasa de reducción del gasto público o la política cambiaria.

Esta extensión no había sido prevista. Según De la Madrid el "...objeto fundamental [era] controlar las amenazas

hiperinflacionarias y perseguir, simultáneamente, la estabilidad con recuperación del crecimiento".³³ No obstante, el éxito del PSE impulsó la fórmula de la negociación a otros terrenos. En 1988 la inflación medida de diciembre a diciembre se redujo a 52 por ciento, es decir, la tercera parte de la registrada el año anterior. La Comisión de Seguimiento del PSE/PECE se reunió 32 veces hasta su conclusión en 1991, tiempo suficiente para que la fórmula del pacto se afanzara como patrón de las relaciones entre el Estado y la sociedad. El propio De la Madrid reconoce la trascendencia de esta nueva fórmula de interacción de los principales actores políticos al evaluar los resultados del pacto: "...quedó demostrado con resultados positivos la bondad de soluciones democráticas sustentadas en un *renovado pacto social*, dentro del régimen constitucional ordinario".³⁴

La disposición de los empresarios a participar en el PSE no estaba asegurada. El propio De la Madrid afirma que se sorprendió de que aceptaran participar, pero "...fue una clara muestra de hartazgo de la situación de descontrol inflacionario".³⁵ Además, probablemente evaluaron su propia vulnerabilidad en un contexto de continuo deterioro económico, en el que podían confiar en un gobierno igualmente débil.

La aceptación de los sindicatos y de las organizaciones campesinas del nuevo plan parecía asegurada por la relación subordinada que mantenían con el Estado. Sin embargo,

³³ De la Madrid, *El ejercicio de las facultades...*, op. cit., p. 153.

³⁴ *Ibid.*, p. 153 (cursivas de la autora).

³⁵ De la Madrid, *Cambio de rumbo...*, op. cit., p. 773.

como apunta Kevin Middlebrook, al examinar las reacciones y el papel del liderazgo sindical, éste no se limitaba a recibir órdenes de parte del gobierno, sino que calcularon los beneficios de la cooperación con el plan del gobierno.³⁶ En una situación inflacionaria la tradición de los sindicatos oficiales era aceptar salarios bajos a cambio de mantener el empleo, de suerte que sindicatos y gobierno siguieron los patrones establecidos. No obstante, ahora parecía haber más razones y más poderosas para sostener esta estrategia.

En el periodo anterior a la firma del PSE la inflación había generado tensiones entre los sindicatos y el gobierno, porque los incrementos salariales que se otorgaban periódicamente eran un obstáculo a la estabilización. El número de huelgas tendió a la baja entre los sindicatos afiliados al PRI, pero aumentaron las movilizaciones de organizaciones disidentes; en 1983 el número de huelgas registradas casi se duplicó en relación con el año anterior, al pasar de 222 a 489.³⁷ Este fenómeno era un síntoma de que la inflación amenazaba el control que ejercía la Confederación de Trabajadores de México (CTM) sobre el movimiento obrero, de manera que el plan del gobierno podía contrarrestar la creciente fragilidad de la dirigencia sindical. El deterioro de los salarios reales era un incentivo para que los trabajadores se movilizaran contra el gobierno, pero la amenaza del desempleo era un incentivo mayor para que no arriesgaran las fuentes de trabajo, en un momento en que estaba realmente en juego

³⁶ Middlebrook, art. cit., pp. 203-209.

³⁷ *Ibid.*, p. 204.

la sobrevivencia de muchas empresas mexicanas grandes, medianas y pequeñas.

Las razones por las cuales empresarios y trabajadores atendieron las propuesta de negociación en 1987 tienen que ver más con los riesgos que planteaba la situación de deterioro que con la capacidad de control del PRI o del Estado.³⁸ El único incentivo que podía ofrecer el gobierno para inducir el acercamiento entre las elites y la negociación era la perspectiva de un creciente deterioro. La cooperación entre Estado, empresarios, obreros y campesinos fue un pacto de debilidades.

No todas las decisiones de política económica del gobierno de Miguel de la Madrid fueron fruto de una negociación. En julio de 1986 México ingresó al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio); esta decisión fue un paso gigantesco hacia el desmantelamiento del nacionalismo económico, una de las razones de ser del intervencionismo estatal. La política de apertura comercial, a diferencia de los

³⁸ Uno de los reproches que más insistentemente se hicieron a estos gobiernos, al igual que a los gobiernos reformistas en las democracias establecidas, fue que presentaban a la opinión las reformas como la "única solución posible", y que no daban cabida a la consideración de alternativas. Sin embargo, estos opositores nunca tuvieron capacidad para diseñar una propuesta consistente y amplia para renovar el antiguo modelo de intervencionismo estatal y al mismo tiempo resolver los problemas de inflación, estancamiento económico y endeudamiento exorbitante, entre otros, que enfrentaban los gobiernos de la época. Para una interpretación del relativo éxito en la introducción de las reformas neoliberales en Argentina, Brasil, Chile y México que también rechaza la idea de que los cambios fueron impuestos; véase Armijo y Faucher, *op. cit.*

temas que fueron materia del PSE, no parece haber sido consultada con empresarios o con líderes obreros, que previsiblemente se hubieran opuesto a este cambio estructural, como lo habían hecho en 1980. La capacidad del gobierno de poner en práctica esta decisión en forma unilateral —bajo la presión de agencias internacionales y de los cambios en el mercado internacional— habla de la recuperación de un cierto margen de autonomía, pero también de la percepción que había de que el estado de postración en que se encontraba la economía mexicana justificaba medidas *in extremis*.

En realidad y más allá del entusiasmo que provocó el éxito del PSE, la estabilización de las relaciones entre las elites significó en todo caso la restauración de lo que Michael Mann llama el poder despótico del Estado, y su capacidad para tomar y poner en práctica decisiones por encima de la sociedad. Este nuevo patrón de relación interelitista era distinto del pasado, principalmente porque se estableció en un contexto de debilidad del Estado en el que aumentó la capacidad de influencia de las elites no gubernamentales; sin embargo, la horizontalidad de las relaciones no contribuyó a fortalecer el Estado. En la práctica estos pactos no son una fórmula realmente democrática porque no garantizan mayor responsabilidad de los participantes y tienden a reflejar un equilibrio de fuerzas antes que la conciliación entre intereses diversos en la búsqueda de un objetivo común. Al recurrir a este mecanismo subrayó el papel marginal del Congreso en este proceso, y la notable ausencia del partido oficial, que en el pasado había sido considerado un apoyo insustituible de las decisiones presidenciales.

El nuevo Estado mexicano, fruto de la negociación

La fortaleza política del Estado jacobino también fue sometida a duras pruebas en el ámbito electoral. La inestabilidad en este terreno reflejaba el debilitamiento de las redes del poder infraestructural del Estado —en las que tenían un papel central la ideología institucionalizada y el PRI—, de su capacidad para sostener una interacción más o menos continua y extensa con la sociedad, y movilizar apoyo a sus decisiones. Como se vio más arriba, la expropiación de la banca desestabilizó profundamente el poder ideológico del Estado autoritario, primero, porque al provocar reacciones defensivas impulsó el ascenso del antiautoritarismo y de los valores de la democracia liberal y, después, porque la debilidad económica redujo considerablemente su capacidad política. El gradual retroceso del partido oficial fue sólo un aspecto de este proceso.

La experiencia de 1982 tuvo un efecto devastador sobre la confianza de la opinión pública en la competencia de la elite en el poder para gobernar la economía y cinco años después no la había recuperado. Encuestas levantadas en 1987 indican que la inflación y el desempleo eran los principales temas de preocupación de los ciudadanos, y que la evaluación del desempeño económico del gobierno era la variable determinante de las simpatías que despertaban los candidatos de oposición en la elección presidencial de 1988 —Manuel J. Clouthier del PAN y Cuauhtémoc Cárdenas por el Frente Democrático Nacional (FDN)—.³⁹ En relación

³⁹ Domínguez, *op. cit.*, pp. 197-199.

con esto cabe hacer notar que para entonces la fractura entre estatistas y antiestatistas ya había adquirido una dimensión partidista, pues mientras los fieles del PRI creían en la rectoría del Estado, los votantes panistas expresaban desconfianza en su eficacia económica.⁴⁰

Cuando se anunció el PSE muchos creyeron que la creciente debilidad del PRI comprometía su aplicación. En el primer trienio del gobierno delamadridista el partido oficial mantuvo la hegemonía, pero sus mayorías empezaron a decrecer en forma notable en estados como Baja California, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua, Durango y Estado de México, donde en las elecciones para gobernador obtuvo menos de 65 por ciento de los votos. Acción Nacional fue el principal beneficiario de los votos de oposición, pues en esos mismos estados aumentó su participación a más de 25 por ciento. El desgaste del PRI también se manifestó en Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Puebla, pero en estos casos favoreció a las organizaciones de izquierda.⁴¹ Inicialmente el gobierno interpretó estos resultados como protesta pasajera porque todavía eran muy numerosos los estados donde el PRI registraba más de 80 por ciento de los sufragios emitidos.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 206.

⁴¹ "Dado el tradicional papel protagónico del PRI en las elecciones, el desgaste de su carácter de intermediario entre ciudadanos y poder y de aglutinador de la *élite* política influyeron en la caída de sus apoyos que es el elemento capital de las modificaciones que ha sufrido el régimen electoral en la recién pasada década", Jacqueline Peschard, "Las elecciones en el sexenio de la crisis", en Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig (comps.), *op. cit.*, p. 214.

El partido oficial, en cambio, no creyó que las elecciones eran sólo una válvula de escape de la inconformidad. De suerte que en el PRI se reanimó la flama de la militancia así como la determinación histórica de retener, prácticamente a cualquier precio, el poder en todo el país. En algunos estados las coyunturas electorales se convirtieron en episodios de inestabilidad, incertidumbre, y en algunos casos de violencia, y profundizaban las divisiones en la opinión pública. La debilidad del Estado se manifestó también en la desconfianza que producían las dudas acerca de la capacidad del gobierno para resolver el problema central de toda organización política: la lucha por el poder.⁴²

A ojos de muchos, los problemas electorales que se multiplicaron en esos años daban prueba del desgaste del PRI y de su ineficacia para solucionar complicaciones que involucraban la estabilidad y la gobernabilidad de algunas regiones del país. El partido oficial ya no lograba construir unanimidades o mayorías incontestables, y tampoco podía contener el conflicto político; había dejado de producir certezas y era un obstáculo a la credibilidad del gobierno, por consiguiente ya no cumplía con sus funciones de canalización de la interacción Estado-sociedad, o lo hacía en forma limitada o negativa.

⁴² En sus *Memorias* Miguel de la Madrid explica las elecciones fraudulentas durante su mandato como producto de la costumbre; insiste en que en todos los casos la prensa nacional e internacional y la oposición magnificaron el efecto de estas prácticas sobre los resultados y que en el campo "...es inevitable que se infle la votación...". Sostiene que en elecciones muy competidas, como las que tuvieron lugar en Sonora y Nuevo León en 1985, "...los priístas tradicionales habían hecho de las suyas..." (*Cambio de rumbo...*, *op. cit.*, pp. 439-441).

El PRI registraba derrotas electorales y también perdía su capacidad de control de la protesta, como lo demuestra la proliferación de movimientos independientes. En los ochenta la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup) y la Coordinadora Nacional "Plan de Ayala" —fundadas en 1979— conocieron un notable crecimiento; a finales de 1982 apareció la Asamblea Nacional Obrera, Campesina y Popular que en octubre de 1983 y en junio de 1984 llevó a cabo dos grandes paros cívicos. Los sindicatos obreros fueron el único sector sobre el cual el PRI mantuvo un firme control, a pesar de algunas tentativas de independencia; de ellas las más importantes fueron el Pacto de Unidad y Solidaridad Sindical (PAUSS) y la Coordinadora Sindical Nacional (COSINA).⁴³

Sin embargo, y a pesar de todos estos movimientos, en los comicios federales de 1985 el partido oficial obtuvo la mayoría indiscutible y los resultados de Acción Nacional fueron decepcionantes, aunque ganó un número sin precedentes de diputaciones de mayoría (11), y su presencia empezó a ampliarse en numerosos estados. Estos resultados fueron muy cuestionados por el PAN y por la prensa nacional e internacional, cuyas reacciones inquietaban al presidente De la Madrid:

Ganar la batalla por el voto, habiendo perdido en buena medida la de la credibilidad, nos dio una amarga victoria.

(...)

⁴³ Véase Carr. *op. cit.*, pp. 282-283.

En términos optimistas y fríos, lo ocurrido en este proceso electoral refleja que ya contamos con una sociedad más crítica y vigilante.⁴⁴

Para responder a esta preocupación, disipar la amenaza de la derrota, y preparar la elección presidencial de 1988, el gobierno propuso en 1986 una nueva legislación electoral y la reforma de los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 77 de la Constitución. Los cambios habían sido materia de una amplia consulta iniciada en junio anterior, en la que a lo largo de veinte sesiones públicas participaron partidos políticos, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general. Sin embargo, y no obstante las apariencias, todavía no se había aceptado la idea de que cualquier reforma exitosa requería una negociación, que ganaría carta de naturalización en la política mexicana con el PSE, sino que, como lo demostró el Código Federal Electoral de 1986, las consultas no habían sido nada más que eso, un foro en el que se ventilaron ideas, opiniones y posturas, cuya huella sobre el resultado final era casi imperceptible.

Aun así, la Exposición de motivos de la iniciativa de ley que se presentó al Congreso el 4 de noviembre contiene cambios conceptuales muy significativos. Primero, la democracia sustituye al Estado y a la Revolución en la formación de la nación: “[La democracia ha sido el]... instrumento fundamental con que ha contado la nación mexicana para

⁴⁴ De la Madrid, *Cambio de rumbo...* *op. cit.*, p. 441.

integrarse como república soberana, para articular a todos los grupos sociales que la componen, para incorporar todos los rincones culturales y geográficos del país...".⁴⁵ El presupuesto de esta redefinición totalmente revisionista del origen de la nación era el pluralismo de la sociedad. Además, la ley se presentó, ya no como la democracia otorgada por el Príncipe, sino como una respuesta institucional a los cambios sociales: "Hoy somos una sociedad urbana, las condiciones generales de vida, los medios de comunicación, la prensa, se traduce [*sic*] en la existencia de una ciudadanía más informada, participante, capacitada, decidida a conquistar nuevas y más dilatadas dimensiones democráticas".⁴⁶ Por último, la Exposición de motivos revela una concepción de la democracia más moderna que la que ostentaba la ideo-

⁴⁵ LII Legislatura, sesión del martes 4 de noviembre de 1986, *Diario de los Debates*, núm. 23 <www.cronica.diputados.gob.mx>. Consulta del 10 de febrero de 2007.

⁴⁶ A pesar de que De la Madrid seguía creyendo que sus reformas tendían a restaurar el sistema político de la Revolución mexicana, como lo prueba la reforma electoral arriba citada, su evaluación de la sociedad mexicana lo conducía en otra dirección. "Para principios de la década de los ochenta, teníamos ya un franco proceso de cambio social, una sociedad civil más activa, más presente, más participativa, más demandante, más crítica y, concretamente en aquella época, irritada y desconfiada del poder público. Los márgenes del autoritarismo se habían reducido. Por eso, las medidas de septiembre provocaron una gran crítica del presidencialismo mexicano, haciendo ver los riesgos de su autoritarismo, de su voluntarismo político, de la falta de marcos limitantes de las decisiones presidenciales de tipo personal, de la falta de mecanismos de compensación o de equilibrio de los otros poderes de la Unión" (*El ejercicio de las facultades...*, *op. cit.*, p. 143).

logía institucionalizada, que la equiparaba con justicia social. En cambio, para el gobierno delamadridista era el "... ejercicio político en el diálogo, la negociación y la solución ordenada de conflictos..."⁴⁷

El tipo de ajuste institucional que finalmente ofreció el Código Federal Electoral fue ante todo defensivo. Contrariamente a lo que sugiere la Exposición de motivos, la nueva legislación, que pese a su tono democrático seguía hablando de las oposiciones como de minorías, intentaba darle instrumentos al PRI para preservar su hegemonía en el Congreso y en los órganos electorales. Entre estas medidas, las que mayor descontento causaron fueron las denominadas "candados de gobernabilidad", que buscaban asegurar mayorías legislativas, un objetivo que parecía cada vez más difícil de alcanzar para el partido oficial.⁴⁸ No obstante estas precauciones, el centralismo político del Estado jacobino hizo crisis en los comicios de julio de 1988.

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ Véase Loeza, *El Partido Acción Nacional, op. cit.*, pp. 410-411. El CFE modificaba la fórmula de distribución de diputaciones de representación proporcional de manera que un partido podía participar en esa distribución incluso si había obtenido buenos resultados en las diputaciones de mayoría. El PRI podría entonces obtener como máximo 50 escaños de RP, "...siempre que su porcentaje de votos fuera superior a su proporción de diputados uninominales. Esta nueva regla permitía que el PRI se acercara a la proporcionalidad entre votación y representación; sin embargo, quedó sujeta a otra norma constitucional que contrariaba dicho principio. De acuerdo con el artículo 54 constitucional, el partido con mayor número de votos alcanzaría automáticamente a la mitad más uno de las curules de la Cámara de Diputados, es decir, aun sin tener la mayoría absoluta de los votos, alcanzaría la mayoría absoluta de la representación". Peschard, *op. cit.*, p. 224.

Ese año, excepcionalmente, la incertidumbre se impuso en la elección presidencial como resultado, en primer lugar, de la popularidad de Cuauhtémoc Cárdenas, quien, en nombre de la tradición del Estado jacobino se había separado del PRI, y con un grupo de connotados priistas había propuesto construir una candidatura alternativa a la de Carlos Salinas. Cárdenas participó en la contienda como candidato del Frente Democrático Nacional (FDN), que aglutinaba a individuos y partidos que apoyaban la continuidad del intervencionismo estatal y rechazaban el liberalismo del gobierno así como lo que ellos consideraban la traición del PRI a los principios de la Revolución mexicana.

El 6 de julio Cárdenas logró movilizar a una cantidad imprevista de votantes que desestabilizó el sistema electoral. Problemas técnicos y de logística, y el apoyo masivo a Cárdenas en la ciudad de México tomaron por sorpresa al gobierno. La consecuencia inmediata fue información contradictoria, así como comportamientos equívocos de las autoridades electorales y de los liderazgos partidistas y, en general, un gran desorden que se prolongó durante todo el verano hasta la instalación de la nueva legislatura; pero sobre todo la sospecha generalizada de que el gobierno había perpetrado un gran fraude a favor del PRI.

Los resultados oficiales le dieron el triunfo a Carlos Salinas, a pesar de las pruebas que aportaron los simpatizantes del FDN y de sus reclamos por las muchas irregularidades de la jornada; al candidato priista se le reconoció 50 por ciento de los sufragios y 31 por ciento a Cárdenas; Acción Nacional obtuvo una votación similar a la de seis años antes. Sin

embargo, las oposiciones habían ganado un porcentaje muy importante de escaños en la Cámara de Diputados. En total los partidos integrantes del FDN sumaron 139 representantes y 101 el PAN.

El 7 de julio Carlos Salinas reconoció que las elecciones habían puesto fin a una "...época de partido prácticamente único...", y que se iniciaba "una nueva etapa política en la vida del país, con partido mayoritario y muy intensa competencia de la oposición".⁴⁹ Esta declaración era también una confesión de debilidad y una invitación al acuerdo y la negociación. La precariedad política —que provocaban las acusaciones de fraude y la sombra de ilegitimidad que pesaba sobre la elección, así como la necesidad de allegarse votos de la oposición para la mayoría de dos tercios que requieren las reformas constitucionales en la Cámara de Diputados— obligaba al candidato del PRI a negociar con los demás actores, primero, el acceso al poder y, luego, su propuesta modernizadora.

El nuevo CFE resultó funcional para el PRI y el gobierno porque por primera vez en la historia los representantes del PRI al Congreso no sumaron los dos tercios que hasta entonces le habían asegurado la mayoría legislativa que requería la aprobación de reformas constitucionales. La cláusula de gobernabilidad le permitió tener la mayoría absoluta en el Congreso, pero este porcentaje era insuficiente para modificar la Constitución y para estabilizar las relaciones polí-

⁴⁹ Citado en: Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, *Las elecciones de 1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 167.

ticas, de ahí que el presidente Salinas se viera forzado a recurrir a acuerdos legislativos con Acción Nacional para sacar adelante las reformas estructurales que fueron el sello de su gobierno.⁵⁰

El CFE no fue un instrumento eficaz para absorber y resolver el conflicto porque no fue un acuerdo resultado de una verdadera negociación entre los partidos. Si bien fue precedido por una consulta, por debates y discusiones abiertas, terminó siendo un acto unilateral del gobierno para defender los intereses de su partido.⁵¹ Podría incluso establecerse un paralelismo entre esta reforma electoral y los planes ortodoxos de estabilización de la economía de los primeros años del sexenio, porque en ambos casos el presidente De la Madrid intentó actuar sin negociar realmente con otros actores, y como la simple consulta no implicaba el compromiso con el buen funcionamiento ya fuera de la política de ajuste o de la reforma electoral, una y otra fracasaron. En cambio, los acuerdos que finalmente estabilizaron la economía y la política —el PSE y el Código Federal de Institucio-

⁵⁰ Después de la elección de 1988 los priistas disidentes criticaron el CFE con el argumento de que la debilidad del partido hegemónico que atribuían a las políticas de los tecnócratas delamadridistas era la causa de que el gobierno tuviera que recurrir al "apoyo ilegal" para sostenerse en el poder "...mediante la elaboración de una legislación electoral *totalmente* favorable al partido, instrumento mediante el cual le permite la manipulación de votos en las casillas electorales, comités distritales y colegios electorales", González Guevara, *op. cit.*, p. 38.

⁵¹ "Estos cambios [la reforma electoral] quedaron muy por debajo de las expectativas que se alimentaron en el debate nacional...", Peschard, *op. cit.*, p. 226.

nes Políticas y Procedimientos Electorales (Cofipe), de 1990— fueron resultado de la participación y aprobación de actores relevantes para la normalización en ambos terrenos de la vida del país.

La estabilización de las relaciones políticas y la continuidad institucional eran condiciones necesarias para el afianzamiento del triunfo de Carlos Salinas que cuestionaban las oposiciones y muchos medios nacionales e internacionales. Para alcanzar este objetivo ya no era suficiente la movilización del PRI —que había sufrido un grave descalabro— y tampoco la intervención del Presidente de la República. Era preciso allegarse el apoyo de las oposiciones. De suerte que el complejo periodo postelectoral de 1988 fue también un tiempo de intensos y frecuentes relaciones entre las organizaciones partidistas. Es más, podría afirmarse que la relativa ausencia de obstáculos para que Salinas asumiera el poder el 1o. de diciembre de 1988 sin grandes tropiezos fue resultado del primer gran ejercicio de partidocracia mexicana, en el que en más de un caso se intercambiaron curules, acras de mayoría, y distritos según un cálculo de la fuerza probable de cada partido, que en muy pocos casos se apoyaba en pruebas materiales.⁵²

Según Miguel de la Madrid, a partir "...del 6 de julio, las negociaciones tras bambalinas fueron frecuentes...".⁵³ El

⁵² Soledad Loaeza, "La crisis electoral del 6 de julio de 1988", en Gonzalo Moctezuma Barragán (coord.), *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Porrúa, 1999.

⁵³ De la Madrid, *Cambio de rumbo...*, *op. cit.*, p. 830.

presidente del PRI tenía información de las posiciones de los cardenistas en las negociaciones, pero era "una posición inicial" porque todavía no comenzaban los trabajos de la Comisión Federal Electoral de análisis de los distritos electorales y la entrega de las constancias de mayoría de los presuntos diputados:

Los cardenistas solicitaban: más posiciones en el Legislativo; la congelación de la venta de empresas paraestatales; mayor participación política en el Distrito Federal; la elección de los delegados políticos en el Distrito Federal; presencia en el Poder Judicial del Distrito Federal; participación en el Gabinete presidencial, y bases nuevas de participación electoral. Además, ya no querían intermediarios, sino negociar directamente con Salinas. En menos palabras, pedían su cogobierno. Evidentemente, sus puntos eran inaceptables.⁵⁴

En cambio, el acercamiento y los acuerdos con el PAN corrieron con mejor suerte porque, como se verá más adelante, aunque los panistas no lograron todo lo que esperaban, algunas de sus demandas cristalizaron en una nueva legislación electoral, que de todas formas era central para ellos.⁵⁵ En estas negociaciones no intervino el presidente De

⁵⁴ *Ibid.*, p. 831.

⁵⁵ El 16 de noviembre de 1988 el PAN dio a conocer el "Compromiso nacional para la legitimidad y la democracia", en el que además de declarar que estaba dispuesto a reconocerle al nuevo gobierno la "legitimidad secundaria derivada del buen ejercicio del poder", exponía sus demandas. El documento contiene tres grandes capítulos dedicados a la política económica,

la Madrid ni el entonces presidente del PRI, Jorge de la Vega Domínguez, sino que estuvieron a cargo de Manuel Camacho, entonces secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, y de Carlos Salinas mismo. Después de todo, este último había estado detrás del diseño y la implementación del PSE, mientras que Camacho había desempeñado un papel central en la estabilización política de la ciudad de México, donde a raíz de los sismos de 1985 habían surgido numerosos grupos organizados por y en torno a los damnificados que le dieron la espalda al PRI, para exigir el apoyo del gobierno. En este caldo de oposición se nutrió el voto cardenista del 6 de julio. Camacho tuvo a su cargo la negociación con estos grupos movilizados que prefiguraron la *sociedad civil* que sería desde la izquierda el protagonista simbólico de la ofensiva antiautoritaria de los años noventa.

La buena disposición del PAN para llegar a acuerdos con Carlos Salinas se explica, primero, como una reacción ante el ascenso de la izquierda; los panistas admirían que la elección presidencial había sido una imposición y que, por consiguiente, estaba de origen "herida de legitimidad". No obstante, el partido juzgaba indispensable evitar que el país cayera en una situación caótica; por consiguiente estaba dispuesto a aceptar lo que consideraba una situación *de facto* —la asunción del poder de Carlos Salinas— y se compro-

la política social educativa y la democracia política. Pide el reconocimiento jurídico de las iglesias y, en términos generales, cambios que garanticen una mayor libertad económica. La única reforma que propone con detalle se refiere al artículo 3o. constitucional que establece la educación laica obligatoria.

metía a vigilar al gobierno y denunciar cualquier acto que "...contribuya a la deslegitimación mayor de la función presidencial..."⁵⁶

Curiosamente, ante la gravedad de la situación que había ocasionado la elección, Acción Nacional apoyó su compromiso con el gobierno de Carlos Salinas en la defensa de la institución presidencial, habida cuenta de que la denuncia del presidencialismo le había permitido galvanizar la protesta contra el PRI. No obstante, en esa coyuntura crítica el PAN volvía los ojos al Estado, en este caso al Poder Ejecutivo, como un referente común para la estabilización de las fuerzas políticas. Este recurso habla tanto del éxito relativo de De la Madrid en la reconstitución de la institución presidencial como del sobresalto de los panistas ante la incertidumbre que les inspiraba el temor de que el marco institucional no pudiera contener el conflicto que en algunas ciudades del país mantenían vivo las movilizaciones de protesta de los cardenistas. En esas circunstancias el apoyo entre el PAN y la Presidencia de la República era mutuo, y —como en toda negociación— ambos tenían la esperanza de fortalecerse de dicha relación.

Uno de los productos más importantes de los acuerdos entre el liderazgo panista y el presidente entrante fue la reforma electoral de 1990 que dio nacimiento al Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales y al Instituto Federal Electoral (IFE).⁵⁷ Esta es la primera en

⁵⁶ Citado en Loaeza, *El Partido Acción Nacional...*, op. cit., p. 474.

⁵⁷ Para una descripción detallada de las negociaciones entre el liderazgo del PAN y el grupo de Carlos Salinas en torno a la elección, véase Loaeza, op. cit., pp. 413-422.

su tipo que no surgió de una iniciativa del Poder Ejecutivo, sino que el proyecto original fue elaborado por el PAN y fue el documento sobre el cual se trabajó la reforma.

Al igual que el PSE, el Cofipe fue producto de una negociación entre los actores interesados. En el caso de una ley electoral la participación de la oposición sería natural; no obstante, fue excepcional en la experiencia mexicana porque todas las reformas anteriores fueron diseñadas en el Poder Ejecutivo. Es posible que algunos miembros del PRI hayan colaborado en su redacción, pero todas habían sido impulsadas por la Presidencia de la República; a la oposición, en cambio, le había tocado solamente participar en discusiones limitadas y votar o rechazar las iniciativas presidenciales. Sólo en casos excepcionales sus observaciones eran consideradas, o se reconocía que habían sido consideradas. A ojos de algunos observadores, las consultas y las negociaciones, la necesidad de "acordar y de conciliar" que estuvieron detrás de la nueva reforma electoral hacían de ella "la concertación política mexicana", en referencia a los arreglos que en otros países habían conducido al fin del autoritarismo.⁵⁸

Carlos Salinas recurrió también a negociaciones y acuerdos con los sectores interesados para movilizar apoyo a favor de las ambiciosas reformas que puso en pie, prueba de que la experiencia del PSE se convirtió en un referente para el diseño de mecanismos de negociación y cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, así como

⁵⁸ Raúl Trejo Delarbre, *Los mil días de Carlos Salinas*, México, El Nacional, 1991.

para impulsar algunas de las reformas muy delicadas que confirmaron la transición del Estado transformador. Así ocurrió con los cambios constitucionales relativos a la personalidad jurídica de las iglesias, que fueron producto de intensas negociaciones entre funcionarios y representantes de aquéllas. Como es evidente, las autoridades católicas ocuparon un lugar prominente dada la importancia del catolicismo en México, y por esa misma razón influyeron más que otras en los cambios en la ley. En el curso de las muchas sesiones privadas en las que se reunían funcionarios, académicos y religiosos, estos últimos tuvieron la oportunidad de presentar sus propuestas y participaron efectivamente en el diseño del resultado final.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), también fue materia de negociaciones, debates, discusiones, cabildeos y consultas con los grandes empresarios, los empresarios exportadores, organizaciones de trabajadores, de comerciantes, académicos, periodistas, formadores de opinión.⁵⁹ Es cierto que al respecto no podía, ni puede todavía hablarse de un consenso; sin embargo, puede afirmarse que el TLCAN no fue motivo de una amplia ola opositora como se había previsto. Primero, porque el paso más importante hacia la liberalización comercial se había dado en 1985 con el ingreso al GATT, luego, el acuerdo comercial resultó ser un asunto de especialistas o de sectores

⁵⁹ Véase Javier Garcíadiego Dantán *et al.*, *El TLC día a día*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994; véase también Delal M. Baer y Sidney Weintraub (eds.), *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder, Lynne Rienner, 1994.

empresariales limitados, cuyo potencial de movilización política era muy limitado; por otra parte, quienes habían previsto que el acercamiento a Estados Unidos provocaría una poderosa reacción nacionalista tuvieron que aceptar los cambios que se habían operado en la sociedad mexicana, y que uno de ellos era una nueva actitud ante el exterior que ya no era visto como una amenaza sino como una oportunidad.⁶⁰

Tan importante transformación en el proceso de toma de decisiones tuvo limitaciones importantes: primero, no todos los temas de gobierno fueron tratados de esta manera; y, segundo, el afianzamiento de este poder despótico del Estado, es decir, de sus relaciones con las elites no sólo no trajo consigo el restablecimiento de sus redes de interacción con el resto de la sociedad, sino que incluso lo obstaculizó. En cuanto a la primera limitación cabe hacer notar que las decisiones relativas a la privatización de las empresas públicas o la reprivatización de la banca no fueron sometidas a ese tipo de debate; probablemente con el argumento de que se trataba de propiedades públicas cuyo destino había sido decidido por los votantes el día de la elección, en vista de que habían optado por un partido, su plataforma y programa de acción. El proceso de desincorporación de las empresas públicas se inició en el gobierno de De la Madrid como parte de la política de austeridad y de reducción del intervencionismo estatal. En 1982 había 1 155 empresas públicas, y a mediados de 1991 su número se había reducido a 269. Las

⁶⁰ Soledad Loaeza, "The changing face of Mexican nationalism", en Baer y Weintraub (eds.), *op. cit.*, pp. 145-180.

privatizaciones siguen siendo motivo de debate y tema de movilización por parte de los estatistas; en cambio, muchas de las otras reformas que se introdujeron entre 1989 y 1994 han sido integradas dentro de un consenso que se acerca más a las nuevas nociones relativas al Estado.

El gobierno de Carlos Salinas trabajó sobre las bases que había sentado su predecesor, entre otras razones porque, como lo había demostrado la experiencia del PSE, el destino de una política gubernamental sería exitoso si el proceso de decisión incorporaba negociaciones y acuerdos previos con actores interesados y relevantes. Esta fórmula de cooperación y negociación parecía muy apropiada para lidiar con la multiplicación y diversificación de actores políticos que se produjo en México desde mediados de los años ochenta, y que en la década siguiente estalló en una miríada de grupos de interés particular, asociaciones privadas y organizaciones no gubernamentales que al margen del partido oficial, e incluso de los partidos de oposición, exigían la atención del gobierno, reivindicaban representatividad social y el derecho a participar en los procesos de toma de decisión.

La diversificación de la sociedad política fue uno de los aspectos centrales del desmantelamiento del Estado centralizador jacobino y de la democratización. Esta transformación impuso la negociación como una salida eficaz y expedita para la reconstrucción de las redes de interacción del Estado y las elites, así como para la reconstrucción de sus vínculos con la sociedad. En este caso, sin embargo, el proceso ha sido menos exitoso porque si bien el surgimiento de los valores democráticos en los años ochenta cimbró las bases del auto-

ritarismo, no han logrado consolidarse como el eje de las relaciones entre el Estado y la sociedad, a pesar del indiscutible desarrollo de los partidos y de las muchas asociaciones y organizaciones civiles. Como lo demostró la elección presidencial de 2006, la ideología institucionalizada del pasado articula a muchos de ellos y da lugar a un franco antagonismo que divide a la sociedad a partir de la fractura que provocó la expropiación de la banca en septiembre de 1982. Esta división —al igual que el comportamiento mediocre de la economía desde entonces— ha tenido costos elevados para la autoridad estatal y para la cohesión social, pues la primera es una condición inescapable de la segunda. La nacionalización bancaria está en los orígenes de esta doble y contradictoria transformación que, por una parte, puso fin al autoritarismo y, por la otra, a los códigos que daban forma a una comunidad política que no ha podido reconstituirse en torno a los valores democráticos.

CONCLUSIONES

A más de veinticinco años de distancia la expropiación de la banca parece un acontecimiento lejano que tiene un vínculo tenue con el presente del siglo XXI. Esta distancia es más bien producto de la voluntad de olvido que de la realidad, porque ese acontecimiento, sus implicaciones y sus efectos sobre la estructura de poder dieron un vuelco a las imágenes que los mexicanos teníamos del Estado y de la Presidencia de la República; también explican en buena medida la dirección de los cambios políticos que ocurrieron en ese mismo lapso, y que siguiendo una compleja cadena de causalidad culminaron con la derrota del PRI en la elección presidencial del año 2000.

La nacionalización bancaria incidió sobre muchas dimensiones del sistema político. Puso al descubierto los límites reales del poder presidencial, al igual que el deterioro de las bases del Estado de la posrevolución, y la existencia de fracturas en la sociedad que dieron lugar a nuevas identidades para la derecha y para la izquierda, y que hoy marcan los perfiles del pluripartidismo. Igualmente la crisis política que desencadenaron las decisiones presidenciales de ese año muestra que la concentración del poder de decisión y de recursos políticos no garantizan mayor capacidad de gobierno. En la situación crítica del verano de 1982, el Presidente de la República no tenía suficientes instrumentos para go-

bernar: la irrelevancia del Congreso y de los partidos, la subordinación de la administración pública a sus intereses personales y, en términos más generales, la desarticulación política que propiciaba el sistema autoritario fueron el principal obstáculo para el éxito de las medidas que adoptaba el gobierno para enfrentar la crisis. Es decir, el principal adversario de José López Portillo no eran los banqueros sino la ausencia o la debilidad de instituciones que sustentaran las relaciones entre las elites, y entre el Estado y la opinión pública, y que, en otras circunstancias, movilizan el apoyo ideológico y material que presta efectividad a las decisiones gubernamentales.

Esta carencia explica en parte el haber recurrido a la nacionalización, que era un medio por completo inadecuado para resolver los problemas de la coyuntura. Los alcances de la decisión expropiatoria fueron muy amplios; por esa razón, a partir de este acontecimiento podemos reconstruir aspectos centrales del desmantelamiento del sistema político de la posrevolución. Aquí haré hincapié solamente en la relación entre la expropiación de la banca y la transformación del Estado, un proceso que escapó a la voluntad de la elite política, que no tenía la fuerza para proponerlo ni para guiarlo, y que en cierta forma reaccionaba únicamente a la contingencia. La urgencia de la estabilización económica obligó al presidente De la Madrid a recurrir, primero, a la negociación y al acuerdo con las elites empresariales y sindicales, y, luego, la necesidad de estabilizar la política lo llevó a reconocer el ascenso de los valores democráticos en el seno de amplias franjas de la opinión pública para poder afianzar

sus relaciones con la sociedad. Estas estrategias de emergencia fueron abriendo paso a la transformación del Estado y de los demás actores políticos que adquirieron una capacidad de influencia sin precedentes en el proceso de decisiones.

Desde esta perspectiva, y en términos de la erosión del consenso autoritario, las consecuencias políticas de la nacionalización bancaria tienen algunos puntos en común con los efectos destructivos de la legitimidad del Estado de la posrevolución que tuvo la represión del movimiento estudiantil de 1968. Muchas y enormes son las diferencias entre estos dos episodios. No obstante, ambos desenmascararon la naturaleza profundamente antidemocrática del sistema político y la incapacidad de las autoridades gubernamentales para entender los cambios que había experimentado la sociedad, así como el peso de sus errores de cálculo sobre las intenciones originales de sus decisiones. Si bien es cierto que la expropiación de la banca alteró en forma irreversible la relación entre el Estado y los empresarios, también minó la ya para entonces vacilante confianza de las clases medias en las virtudes del autoritarismo. El proceso que condujo a la expropiación y, más en general, la evolución del contexto político, profundizó el distanciamiento de estos grupos del sistema y su apoyo creciente a la oposición al PRI y a las demandas democratizadoras de los años ochenta y noventa.

En el origen de la decisión del 1o. de septiembre de 1982 está la defensa de la autonomía presidencial y de su autoridad para sostener una determinada política, incluso ante su evidente fracaso y contra la mejor opinión de otros actores, entre ellos los funcionarios de más alto rango en la adminis-

tración pública. Sin embargo, en esos mismos propósitos está la causa de su fracaso. La decisión no alcanzó los fines que se fijaron sus autores porque —como se dijo antes— en ausencia de un Congreso activo, una oposición partidista relevante y una opinión pública informada, los responsables de la nacionalización carecían de instrumentos para calcular las implicaciones de la decisión y las respuestas de distintos actores políticos y sociales; o, incluso, movilizar apoyo para llevar a cabo sus decisiones. La nacionalización bancaria comprobó que la sola institución presidencial, o las virtudes personales de quien la ostenta, son pobres instrumentos de gobierno en una sociedad compleja y demandante. De manera que el presidente López Portillo y sus asesores pusieron en marcha un proceso que contradecía sus intenciones porque, de manera involuntaria, socavaron las bases del Estado de la posrevolución y del autoritarismo presidencial que buscaban reforzar.

A lo largo de todo su sexenio, el presidente De la Madrid tuvo que lidiar con restricciones, en cambio sus opciones y recursos para gobernar eran muy limitados, sobre todo si se compara con su antecesor. Si López Portillo había invitado a "administrar la abundancia", a De la Madrid, en cambio, le tocó hacer continuos llamados a la austeridad y al "realismo". El contraste entre ambas gestiones es notable. Sin embargo, el mismo De la Madrid creyó en el peso inalterable de las instituciones y se propuso llevar a cabo la reconstrucción del sistema político en los términos del pasado. La adversidad económica y el ascenso de los valores democráticos derrotaron sus esfuerzos de restablecer el Estado transforma-

dor y el legado constitucional de la Revolución. En tan difíciles circunstancias el Estado no podía mantener la autonomía que había sido el pilar del autoritarismo, ni aspirar a tomar decisiones en forma unilateral, como lo había hecho López Portillo al expropiar la banca. Tampoco podía seguir desempeñando las funciones de principal agente del cambio económico y social que había asumido durante la larga vigencia del jacobinismo en México ni sostener su corolario: "A más Estado, más democracia". La decisión del 1o. de septiembre de 1982 derribó brutalmente esta pretensión, pero además, esa decisión y la manera como fue tomada hicieron que a ojos de muchos el Estado fuera el principal obstáculo para la democracia en México.

Como lo probó el PSE, primero, y el Cofipe, después, la negociación y el acuerdo con otros actores políticos y sociales eran la única fórmula posible de reconstitución de la articulación entre Estado y sociedad. En términos teóricos este desarrollo era deseable. Muchos de los elementos del nuevo patrón de relaciones con la sociedad hubieran podido fortalecer el Estado. No obstante, las dificultades del último gobierno del PRI (1994-2000) y de los dos gobiernos del PAN (2000-2006, 2006-) para hacer valer el Estado de derecho, impulsar el crecimiento de la economía y detener —ya no revertir— la creciente concentración del ingreso, dan prueba de debilidad.

En la democratización, el Estado mexicano no se ha fortalecido, por una parte porque el nuevo modelo de relaciones con las elites se adoptó en condiciones de crisis y porque en un lapso de más de veinte años no se ha podido superar

el raquitismo de las finanzas públicas, al mismo tiempo que el sector privado se consolidaba en un contexto de crecimiento mediocre, cuando no nulo; y, por la otra, porque si bien fue posible la reconstrucción de las redes de interacción del Estado y las elites, en cambio la reconstitución de sus relaciones con grupos sociales más amplios se ha visto obstaculizada por la fractura que proyecta el ascenso de los valores democráticos, y la persistencia de componentes importantes de la ideología institucionalizada del pasado, en particular el estatismo autoritario, que se mantienen vigentes en amplios sectores de opinión, como lo demostró la elección presidencial de 2006.

El nuevo patrón de relaciones es efectivo para la estabilización política, pero no es necesariamente democrático y tampoco ha sido capaz de garantizar un crecimiento económico vigoroso y autosostenido. Además, agudizó el carácter elitista del proceso de toma de decisiones, así como sus efectos excluyentes, en un medio dominado en forma creciente por los intereses particulares, que se han impuesto a los objetivos comunes que normalmente representa el Estado democrático. Los acuerdos interelitistas también aseguraron la continuidad del sindicalismo antidemocrático del pasado como parte del nuevo arreglo. Por último, todas y cada una de las reformas neoliberales que se adoptaron desde los ochenta impactaron la capacidad rectora del Estado porque le arrebataron instrumentos que debían permitirle determinar las líneas generales de política: en primer lugar, la justificación moral y política de nuevas formas de intervención del Estado.

El fin del Estado jacobino era una de las condiciones de la democratización. No obstante, hasta ahora el Estado no ha logrado transformarse en el timonel que orienta a los actores sociales, políticos y económicos, coordina y guía sus esfuerzos hacia objetivos comunes, sino que el proceso de cambio abrió la puerta para que actores privados e intereses particulares intervinieran para ejercer una influencia dominante en el diseño de políticas públicas, sin el contrapeso de un sistema democrático consolidado. El resultado ha sido un Estado rehén de los intereses particulares y políticas fragmentadas.

En los orígenes del Estado jacobino hubo una guerra civil, aquella en la que los conservadores fueron derrotados por los liberales; la Revolución, es decir, otra guerra civil, amplió el alcance de esa victoria y la consolidó. En cambio, las transformaciones que experimentó el Estado en los años ochenta fueron fruto de la debilidad y de la negociación. Estos rasgos de origen condicionan su comportamiento y limitan su autonomía en el primer tramo del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- ABEDROD DÁVILA, Carlos, "La expropiación bancaria. Un testimonio", en Gustavo del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdresch Parada y Francisco Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 139-144.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor, "Memorias de una expropiación", en Héctor Aguilar Camín *et al.*, *Cuando los banqueros se van*, México, Océano, 1982, pp. 13-27.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor, *et al.*, *Cuando los banqueros se van*, México, Océano, 1982.
- ARMIJO, Leslie Elliott, y Philippe FAUCHER, "'We have a consensus': Explaining political support for market reforms in Latin America", *Latin American Politics and Society*, vol. 44, núm. 2, verano de 2002, pp. 1-37.
- ASPE, Pedro, *Economic Transformation: The Mexican Way*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, 1993.
- BABB, Sarah, *Managing Mexico. Economists from Nationalism to Neoliberalism*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
- BAER, Delal M., y Sydney WEINTRAUB (eds.), *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1994.
- BARTRA, Roger, *La democracia ausente. El pasado de una ilusión*, México, Océano, 1986.
- BASÁÑEZ, Miguel, "Encuestas de opinión en México", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste. I. Los tiempos del cambio 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 167-193.

- BAZDRESCH PARADA, Carlos, "La nacionalización bancaria. Argumentos, causas y consecuencias", en Gustavo del Ángel-Mobarak, Carlos Bazdresch Parada y Francisco Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 110-127.
- , Nisso BUCAY, Soledad LOAEZA y Nora LUSTIG (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste. I. Los tiempos del cambio 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- BLANCO, José, "La expropiación obligada", en Aguilar Camín *et al.*, *Cuando los banqueros se van*, México, Océano, 1982, pp. 87-95.
- BORGES, Jorge Luis, *Manual de zoología fantástica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BUSTAMANTE, Jorge A., "Las tentaciones de la frontera. La geografía de la vecindad", en Aguilar Camín *et al.*, *Cuando los banqueros se van*, México, Océano, 1982, pp. 99-106.
- CÁRDENAS, Lázaro, *Mensaje a la Nación. Decreto expropiatorio* [18 de marzo de 1938], México, Petróleos Mexicanos, 1988.
- CARR, Barry, *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, México, Ediciones Era, 1996.
- CASAR, María Amparo, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer trimestre de 1996, pp. 61-92.
- CENTENO, Miguel Ángel. *Blood and Debt. War and Nation State in Latin America*, University Park, Penn., The Pennsylvania State University Press, 2002.
- COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL, *Código Federal Electoral*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1987.
- CORDERA, Rolando, *Las decisiones del poder*, México, Cal y Arena, 1989.
- , y Carlos TELLO, *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1981.

- CÓRDOVA, Arnaldo, *La ideología de la Revolución mexicana. Formación del nuevo régimen*, México, Ediciones Era-Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1973.
- , “El primer congreso nacional del psuM”, *Proceso*, núm. 281, 20 de marzo de 1982 <www.proceso.com.mx>. Consultada el 18 de agosto de 2007.
- COSTO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972.
- , *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975.
- , *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1976.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, 2 vols.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa, 1998.
- , *Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- DEL ÁNGEL-MOBARAK, Gustavo, Carlos BAZDRESCH PARADA y FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I., “La opinión pública en México frente a la crisis económica”, en Bazdresch, Bucay, Loeza y Lustig (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste. I. Los tiempos del cambio 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 194-211.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, *La importancia de las reglas. Gobierno y empresarios después de la nacionalización bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- , “La expropiación bancaria veinte años después”, en Del Ángel-Mobarak, Bazdresch Parada y Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

- GARCADIIEGO DANTÁN, Javier, *et al.*, *El TLC día a día*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- GONZÁLEZ, Mauricio, "El contexto macroeconómico de la nacionalización de la banca", en Del Ángel-Mobarak, Bazdresch Parada y Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 69-82.
- GONZÁLEZ GUEVARA, Rodolfo, "El partido mayoritario", en Francisco López Cámara (coord.), *Sociedad, desarrollo y sistema político en México*, Cuernavaca, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, 1989, pp. 29-38.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonariuh (comp.), *Frontera Norte. Una década de política electoral*, México, El Colegio de México-El Colegio de la Frontera Norte, 1992.
- HABER, Stephen, "Why institutions matter. Banking and economic growth in Mexico", Stanford Center for International Development. Working Paper 234, noviembre de 2004. <www.stanford.edu>. Consultada el 9 de abril de 2007.
- HALE, Charles A., *Las transformaciones del liberalismo en México a finales del siglo XIX*, México, Editorial Vuelta, 1989.
- HALL, John A., y Ralph SCHROEDER (eds.), *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- HARVEY, David, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- HEREDIA, Blanca, "State-Business relations in contemporary Mexico", en Mónica Serrano y Victor Bulmer-Thomas (eds.), *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, Londres, The Institute of Latin American Studies, University of London, 1996, pp. 151-176.
- HOJMAN, David, E., "The political economy of recent conversions to market economics in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, 1994, pp. 191-219.

- KNIGHT, Alan, "The politics of expropriation", en Johnathan C. Brown y Alan Knight (eds.), *The Mexican Petroleum Industry in the Twentieth Century*, Austin, University of Texas Press, 1984.
- KRAFT, Joseph, *The Mexican Rescue*, Nueva York, The Group of Thirty, 1984.
- KRAUZE, Enrique, "El timón y la tormenta", *Vuelta*, octubre de 1982, vol. 6, núm. 71, pp. 14-22.
- , "Por una democracia sin adjetivos", *Vuelta*, vol. 8, núm. 86, enero de 1986, pp. 4-13.
- LASTRA, José Manuel, "Artículo 123", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, 1997, 2 vols.
- LOAEZA, Soledad, *Clases medias y política en México. La querrela escolar, 1959-1963*, México, El Colegio de México, 1988.
- , "Delamadridismo: la segunda modernización mexicana", en Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig, *México. Auge, crisis y ajuste. I. Los tiempos del cambio 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 56-88.
- , "The changing face of Mexican nationalism", en Baer y Weintraub (eds.), *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1994, pp. 145-180.
- , *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- , "La crisis electoral del 6 de julio de 1988", en Gonzalo Motezuma Barragán (coord.), *Derecho y legislación laboral: 30 años después de 1968*, México, UNAM-Porrúa, 1999.
- LÓPEZ CÁMARA, FRANCISCO (coord.), *Sociedad, desarrollo y sistema político en México*, Cuernavaca, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, 1989.

- , "La demolición del sistema político" en Francisco López Cámara (coord.), *Sociedad, desarrollo y sistema político en México*, Cuernavaca, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, 1989, pp. 73-88.
- LÓPEZ PORTILLO, José, "Prólogo", *El Templo Mayor de los aztecas*, México, Bancomer, 1981.
- , *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*, México, Fernández Editores, 1988, 2 vols.
- , "Discurso pronunciado ante la LXIV Asamblea General Ordinaria de la Concanaco", en "Ante el Presidente que se dice devaluado, los empresarios ofrecen sacrificarse, por tres meses" <www.proceso.com.mx>. Consultada el 30 de junio de 2007.
- MANN, Michael, *The Sources of Social Power. The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- , "The sources of social power revisited: A response to criticism", en Hall y Schroeder (eds.), *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 343-396.
- MIDDLEBROOK, Kevin J., "The sounds of silence: Organised labour's response to economic crisis in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 21, núm. 2, mayo de 1989, pp. 195-220.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968*, México, UNAM-Porrúa, 1999.
- NISBET, Robert, *Conservatism: Dream and Reality*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1986.
- NORTH, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- PAZ, Octavio, "El ogro filantrópico", *Vuelta*, vol. 2, núm. 21, agosto de 1978, pp. 38-44.
- , "Vuelta", *Vuelta*, diciembre de 1976, vol. 1, núm. 1, pp. 4-5.

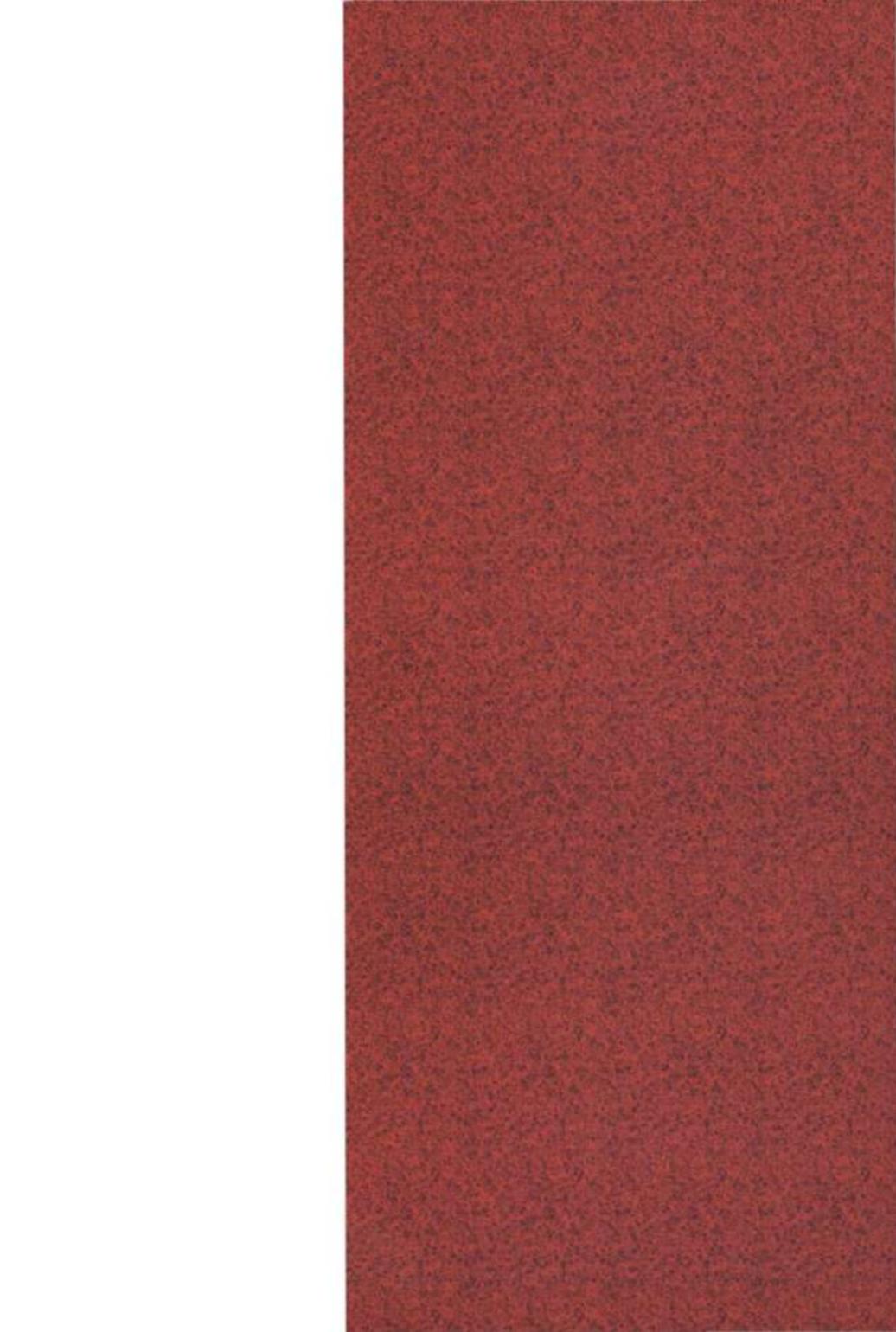
- PESCHARD, Jacqueline, "Las elecciones en el sexenio de la crisis", en Bazdresch, Bucay, Loeza y Lustig, *México. Auge, crisis y ajuste. I. Los tiempos del cambio 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 212-236.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, UNIDAD DE LA CRÓNICA PRESIDENCIAL, *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988*. Primer año, México, Presidencia de la República, 1984.
- , *Las razones y las obras. Crónica de la campaña electoral de Miguel de la Madrid*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- , *Las elecciones de 1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- REYES HERÓLES, Jesús, "Palabras en la iniciación de los trabajos de la Comisión Federal Electoral", *Reforma Política*, núm. 1, México, Comisión Federal Electoral, 1977.
- ROSANVALLON, Pierre, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil, 1992.
- ROXBOROUGH, Ian, "Inflation and social pacts in Brazil and Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, núm. 3, octubre de 1992, pp. 639-664.
- SCHROEDER, Ralph, "Introduction: The IEMP model and its critics", en Hall y Schroeder (eds.), *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 1-16.
- SERRANO, Mónica (ed.), *Mexico: Assessing Neoliberal Reform*, Londres, The Institute Latin American Studies, University of London, 1997.
- SERRANO, Mónica, y VICTOR BULMER-THOMAS (eds.), *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, Londres, The Institute of Latin American Studies, University of London, 1996.
- SKOWRONEK, Stephen, *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University, 1997.

- SUÁREZ DÁVILA, FRANCISCO, "La administración de la banca nacionalizada. Tesis e hipótesis", en Del Ángel-Mobarak, Bazdresch Parada y Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 149-162.
- SILVA-HERZOG FLORES, JESÚS, "Recuerdos de la nacionalización de la banca", en Del Ángel-Mobarak, Bazdresch Parada y Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 95-105.
- TELLO, CARLOS, *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores, 1979.
- , *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI Editores, 1984.
- TREJO DELARBRE, RAÚL, *Los mil días de Carlos Salinas*, México, El Nacional, 1991.
- VOVELLE, MICHEL, *La mentalité révolutionnaire*, París, Messidor, Bibliothèque de la Révolution Française, 1985.
- WOLDENBERG, JOSÉ, "The future of the Mexican left", en Mónica Serrano (ed.), *Mexico: Assessing Neoliberal Reform*, Londres, The Institute of Latin American Studies, University of London, 1997.
- ZAID, GABRIEL, "Más progreso improductivo y un presidente apostador", *Vuelta*, vol. 6, núm. 73, diciembre de 1982, pp. 11-16.
- , "El 18 Brumario de Luis Echeverría", *Vuelta*, vol. 1, núm. 2, enero de 1977, pp. 10-15.

Diario de Debates

<www.cronica.diputados.gob.mx>.

Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria
se terminó de imprimir en marzo de 2008
en los talleres de Editores e Impresores Profesionales
"Edimpro", S.A. de C.V.,
San Marcos 102-10, 14000 Tlalpan, D.F.
Portada: Irma Eugenia Alva Valencia
Composición tipográfica y formación:
Socorro Gutiérrez, en Redacta, S.A. de C.V.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.



En este libro Soledad Loaeza examina las consecuencias políticas de la expropiación bancaria que decretó el presidente López Portillo el 1° de septiembre de 1982. No obstante su importancia, el episodio no está registrado en el calendario cívico y tampoco ha sido estudiado como lo amerita en vista de sus profundas consecuencias, como si se tratara de un asunto incómodo que es preferible dejar en el olvido tal vez porque ocurrió en medio de circunstancias extraordinarias de angustia y de incertidumbre, que se impusieron a un gobierno y a una sociedad igualmente desorientados. La ausencia de reflexiones críticas a propósito de la expropiación de la banca contribuye a alimentar ideas falsas acerca del porqué de las reformas económicas de los años noventa, o de las razones de la inconformidad antiautoritaria que estuvieron en el origen de la democratización. La decisión nacionalizadora fue determinante en ambos casos. De manera que la invitación a discutirla y a examinar sus consecuencias políticas y financieras es una oportunidad para hacer una recapitulación de muchos temas del pasado reciente, que también arroja luz sobre el presente.

Centro de Estudios
Internacionales



EL COLEGIO
DE MÉXICO

ISBN 968-12-1338-6



9 789681 213381