

# LA CRISIS DE LEGITIMIDAD EN LA ÚLTIMA ETAPA DEL SEXENIO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO

FRANCISCO GIL VILLEGAS MONTIEL

EN LOS ÚLTIMOS diez años, han aparecido en Europa y Estados Unidos varios estudios que analizan los problemas de legitimación en los países capitalistas avanzados.<sup>1</sup> Algunos de estos estudios se caracterizan por un nivel teórico lo suficientemente profundo como para justificar el intento de aplicarlos a países latinoamericanos que no son capitalistas desarrollados. La justificación debe partir del hecho de que la mayor parte de los países latinoamericanos pertenecen a un sistema capitalista internacional donde sus funciones son diferentes de las de los países desarrollados: tienen un ordenamiento capitalista avanzado, aunque subdesarrollado.<sup>2</sup> Las tesis de autores como Jürgen Habermas, Claus Offe y James O'Connor surgen en Estados Unidos, Europa y Japón, pero muchas de sus observaciones relativas al problema de la legitimación son aplicables a México, siempre y cuando se tome en cuenta su posición en el contexto del capitalismo avanzado dependiente. Las ideas sobre las crisis económicas, administrativas y de legitimidad que desarrollaron estos autores, son quizá demasiado generales para captar muchos aspectos específicos de la realidad mexicana, pero sí pueden servir para conceptualizarla usando marcos de referencia que ponen al descubierto fenómenos y aspectos coyunturales generalmente soslayados al utilizar otras perspectivas teóricas.

El intento de aplicar el marco teórico propuesto a la realidad mexicana de los últimos años, debe iniciarse con algunas interrogantes cruciales. Ante todo, debemos aclarar qué se entiende por legitimidad y qué relaciones pueden establecerse entre una crisis económica y una crisis de legitimidad. Por

<sup>1</sup> Entre los estudios más importantes sobre los problemas de legitimación, mencionaremos los siguientes: Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975; Alan Wolfe, *Los límites de la legitimidad*, México, Siglo XXI, 1980; James O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Península, 1981; Claus Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt, Suhrkam Verlag, 1973; Claus Offe, "Crises and Crisis Management: Elements of a Political Crisis Theory", *International Journal of Politics* (1976), "Political Authority and Class Structure", en P. Connerton (ed), *Critical Sociology*, Penguin Books, 1976.

<sup>2</sup> El término "capitalismo avanzado" o "modernizado" se refiere, entre otras cosas, a la creciente intervención del Estado en la sociedad y la economía, y a los nuevos problemas que enfrenta el Estado moderno en ese contexto. Estas modificaciones de la situación original del capitalismo son comunes tanto a los sistemas capitalistas desarrollados como a los subdesarrollados. En esa medida, es posible considerar dos modalidades de capitalismo avanzado: desarrollado y subdesarrollado.

otro lado, ¿hasta qué punto puede decirse que a fines del período presidencial de José López Portillo surgió una crisis de legitimidad? En caso de que se haya dado, ¿por qué surgió y a quién afectó? ¿A la persona de López Portillo, a la institución presidencial en general o incluso a todo el sistema político mexicano? La respuesta a estas preguntas servirá de punto de orientación a nuestro ensayo.

Según Jürgen Habermas, la conceptualización sociológica de los procesos de legitimación sigue dominada, hasta la fecha, por el enfoque y la influencia de Max Weber, aun entre los teóricos marxistas.<sup>3</sup> “Legitimidad” significa que un orden de dominación es reconocido como correcto y justo por los dominados. Se trata de una “creencia de que las estructuras, los procedimientos, las acciones, las decisiones, las políticas, los funcionarios y los líderes de un Estado son correctos, adecuados, moralmente buenos, y merecen por ello reconocimiento”.<sup>4</sup>

Según la teoría de sistemas, un Estado con posibilidades de estabilidad a largo plazo es el que emplea poder legítimo.<sup>5</sup> Su *output* o “producto” consiste en decisiones administrativas ejecutadas autocráticamente, lo cual requiere un *input* o “insumo” de apoyo y lealtad de las masas. Las crisis del *output* toman la forma de crisis de racionalidad cuando el aparato administrativo no logra cumplir con las funciones de control que en un sistema capitalista de libre competencia ha desempeñado tradicionalmente un sistema económico no intervenido por el Estado; estas crisis de racionalidad tienen efectos de desorganización en el aparato productivo y en otras áreas de la vida social. Las crisis del *input* constituyen crisis de legitimidad cuando no se consigue mantener el nivel necesario de lealtad de las masas.<sup>6</sup> Tanto las crisis de racionalidad como las de legitimidad surgen dentro del sistema político, pero se manifiestan de manera muy diferente. Si una crisis de racionalidad ocurre cuando el aparato estatal no puede controlar el sistema económico, constituye una crisis económica desplazada, que no siempre implica una crisis de legitimidad o una amenaza directa a la integración social. Una crisis de legitimidad, por su parte, es una “crisis de identidad” y por lo tanto una amenaza directa a esa integración, pues para superarla se requiere no de una mera solución técnica, sino de una renovación de las estructuras normativas para obtener nuevamente el apoyo difuso o lealtad de las masas. Este apoyo representa el insumo necesario

<sup>3</sup> J. Habermas, “Legitimationsprobleme im modernen Staat”, en *Zur rekonstruktion des Historischen Materialismus*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1976, p. 293.

<sup>4</sup> R.M. Merelman, “Learning and Legitimacy”, *American Political Science Review*, 60 (1966), p. 548; citado por Habermas, *op. cit.*, p. 293.

<sup>5</sup> Talcott Parsons y David Easton son los teóricos clásicos de la aplicación del enfoque sistémico a la política. Sin embargo, en literatura más reciente, autores como Niklas Luhmann y Jürgen Habermas han complementado ese enfoque con perspectivas críticas que superan algunas de las limitaciones de la aportación original norteamericana. Véanse Niklas Luhmann, *The Differentiation of Society*, Nueva York, Columbia University Press, 1982, y Jürgen Habermas y Niklas Luhmann, *Theorie der Gesellschaft und Sozialtechnologie. Was leistet die Systemforschung?*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1974.

<sup>6</sup> J. Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975, pp. 64-65.

para ejecutar las medidas técnicas encaminadas a superar la crisis de racionalidad, que es una crisis económica desplazada al ámbito administrativo. En suma, una crisis de racionalidad puede ser el detonador de una crisis de legitimidad, pero no tiene por qué implicarla necesariamente; es muy importante recordar que son distintas. Una vez establecida la relación que puede haber entre los dos tipos de crisis, debemos responder a otras interrogantes: ¿cuándo y de qué manera surge una crisis de racionalidad que detone una crisis de legitimidad en un Estado que no funciona según los presupuestos del capitalismo liberal?

Modificando ligeramente las tesis de Habermas sobre el Estado capitalista avanzado, podemos decir que cuando un Estado ya no puede depender, para propósitos de legitimación, única y exclusivamente de la fuerza integradora de la conciencia nacional, intenta resolver los conflictos de origen económico canalizándolos al sistema político, con el fin de institucionalizar la lucha por la distribución de recursos. Este proceso conforma un Estado social de masas<sup>7</sup> que suele enfrentar serias dificultades financieras cuando se ve obligado a cubrir gastos que no obedecen directamente a la racionalidad de una ganancia económica. Entre estos gastos estaría, por un lado, el financiamiento de obras de infraestructura (sistemas de transporte y comunicación, investigación y desarrollo técnico y científico, entrenamiento ocupacional), y por el otro, el subsidio de un consumo social que sólo tiene una relación indirecta con la producción (vivienda, salud, educación, seguridad social, etc.). La administración pública tiende así a tomar a su cargo cada vez más asuntos que en alguna ocasión estuvieron sujetos al control del mercado. En estos casos, el Estado asume la cuádruple tarea de constituir y mantener el modo de producción, complementar el mercado, substituirlo cuando sea necesario y producir las compensaciones exigidas por los grupos menos favorecidos.<sup>8</sup> En los países de capitalismo avanzado, el Estado se ve obligado a desempeñar todas estas funciones dentro de los límites que le marca la lógica de la acumulación privada capitalista. Según Claus Offe, ningún Estado capitalista puede extender su planeación y sus actividades económicas al grado de suspender la libertad de inversión y subordinar las unidades de producción a la lógica de decisiones políticas, no a la de la acumulación privada.<sup>9</sup> El Estado ha de realizar todas sus funciones sin transgredir las condiciones esenciales de una economía capitalista. En otras palabras, el Estado se halla excluido del sistema económico pero no escapa a su dinámica.

Esta contradicción endémica en los países de "economía mixta" del capitalismo tardío, puede mantenerse latente hasta que su desarrollo genere una crisis de racionalidad en la que

se pretende ampliar la capacidad de planeación del Estado en beneficio del capitalismo en su conjunto, pero al mismo tiempo, poner límites a esa ampliación que

<sup>7</sup> Habermas habla específicamente de una "democracia de masas del Estado social", en *Zur rekonstruktion des Historischen Materialismus*, p. 287.

<sup>8</sup> J. Habermas, *Problemas de legitimación*, pp. 72-73.

<sup>9</sup> C. Offe, art. cit., p. 47.

tiende a amenazar la existencia del propio capitalismo. Por eso el aparato del Estado oscila entre una esperada intervención y una renuncia obligada a esa intervención; entre independizarse de sus súbditos en una forma que amenazaría al sistema y subordinarse a los intereses particulares de éstos.<sup>10</sup>

Para Claus Offe, este problema se resume en la cuestión más concreta de cómo evitar que el proceso regulador del aparato administrativo se haga autónomo y llegue a minimizar o suprimir el dominio de las relaciones de intercambio privado.<sup>11</sup> La crisis de racionalidad obedece a que el Estado capitalista avanzado se halla atrapado en una situación en la cual, mientras más funciones tiene, mayores son sus limitaciones para desempeñarlas. Paradójicamente, la mayor actividad del Estado refleja “no la expansión de alternativas, sino el agotamiento de las mismas”.<sup>12</sup>

Si la crisis de racionalidad expresa una crisis económica desplazada al ámbito administrativo, se debe tomar en cuenta su conexión con una crisis de legitimidad. Esta conexión se da por el hecho de que la planeación administrativa presupone contar con poder legítimo. Las funciones cada vez más numerosas del Estado en el capitalismo avanzado, y la gran cantidad de cuestiones sociales encomendadas al aparato administrativo, aumentan la necesidad de legitimación. El aparato estatal hace frente a los intereses conflictivos de las facciones del capital y además debe atender a los intereses generales de la población, en la medida de lo necesario, para evitar que la lealtad de las masas descienda por debajo del “nivel de estabilidad” y detone un conflicto social. En este sentido, según Habermas, se puede afirmar que la expansión de la actividad estatal provoca “un aumento desproporcionado de la necesidad de legitimidad”. En efecto, la ampliación del campo de materias manejadas administrativamente exige lealtad de las masas; en el curso de esa ampliación, se desplaza también el límite del sistema político en detrimento del sistema cultural. Así, los factores culturales, que hasta entonces eran “condiciones marginales” del sistema político, quedan integrados a la esfera de la planeación administrativa, lo cual pone en tela de juicio elementos de la tradición cultural que habían estado al margen de los programas públicos, de los discursos y de la retórica oficial. La planeación administrativa se extiende, interfiere con valores culturales y promueve así la politización de esferas vitales que hasta entonces pertenecían al ámbito privado.

Al mismo tiempo, se desmitifica la concepción determinista de la vida social. La intervención del Estado en la economía, la educación, el desarrollo regional, etc., hace que la opinión pública dirija su atención a los procesos de toma de decisiones, planeación y control. La “mano del Estado” es más visible y comprensible que la “mano invisible” del capitalismo liberal. Más y más áreas de la vida parecen prestarse a control gubernamental. Este proceso también genera mayores demandas de participación en la toma de decisiones.

<sup>10</sup> J. Habermas, *Problemas de legitimación*, p. 82. Véase también Alan Wolfe, *Los límites de la legitimidad*, p. 288.

<sup>11</sup> C. Offe, “Crisis and Crisis Management”, p. 47.

<sup>12</sup> A. Wolfe, *op. cit.*, p. 282. Véase también J. Habermas, *op. cit.*, pp. 91-92.

Si el aparato administrativo no puede satisfacer estas demandas y al mismo tiempo evitar una crisis económica, la pena que puede caer sobre el Estado es una crisis de legitimidad, cuando la población retira su apoyo al orden político existente conforme queda roto su compromiso con las normas de ese orden.

Por lo menos durante las últimas cuatro décadas, el Estado mexicano se ha visto inmerso en la dinámica de las contradicciones de un sistema capitalista avanzado muy similar al descrito por Habermas y Offe, aunque presenta algunas variantes. En México, las relaciones entre el sector público y el sector privado configuran un Estado social de masas con la cuádruple tarea de constituir y mantener el modo de producción, complementar el mercado, sustituirlo cuando sea necesario y satisfacer las demandas y necesidades de los grupos menos favorecidos. La actividad estatal se ha extendido en muchas direcciones: educación, salud, seguridad social, obras de infraestructura, energéticos, vivienda, transportes, comunicación, etc. El Estado tiene que desempeñar todas sus funciones dentro de los márgenes de acción que le impone la racionalidad de una economía capitalista. Delimitan la capacidad de rectoría del Estado, por un lado su necesidad de intervenir en la vida nacional para asegurarse la lealtad legitimadora de las masas, y por el otro, su renuncia a una mayor intervención, con el fin de mantener la libertad de inversión y de preservar un mercado sujeto a la lógica de la acumulación privada. A estas características, hay que agregar las modalidades mexicanas específicas: un sector privado nacional que se beneficia del sistema proteccionista mantenido por el Estado; una frontera sumamente permeable con el país capitalista avanzado más desarrollado del mundo; y una economía que sigue siendo dependiente del exterior en muchos aspectos, sobre todo las finanzas y la exportación de energéticos. Analizaremos cómo y cuándo entró en crisis este sistema.

El último año y medio del sexenio de José López Portillo se caracterizó por varias crisis: económica, administrativa y de legitimidad. Una crisis económica dio lugar a una de racionalidad en la esfera administrativa, y ésta desembocó a su vez en una crisis de legitimidad. Se debe tener mucho cuidado al analizar el origen de la crisis. No sería adecuado responsabilizar a uno o dos funcionarios. Por un lado, las decisiones contradictorias adoptadas en ese momento estuvieron sancionadas por el presidente López Portillo. Por el otro —y es fundamental considerar las tendencias generales de un sistema— los gérmenes de una crisis económica y administrativa estaban presentes desde antes de 1981. Esto no quiere decir que la importancia de las decisiones deba minimizarse. Aunque las tendencias sistémicas del capitalismo avanzado en México apuntaban hacia la crisis antes de 1981, las modalidades que adoptó y su gravedad responden al margen de decisión que tuvieron los miembros del equipo administrativo de López Portillo. En este sentido, al adoptar un enfoque sistémico no conviene subestimar la importancia de las decisiones personales: es posible desarrollar una proposición contrafactual para determinar el peso que se les debe atribuir dentro de las tendencias sistémicas, para luego sugerir cómo las crisis de 1981 habrían sido menos graves si se hubiera tomado decisiones coyunturales diferentes de las adoptadas.

La crisis económica de México tiene su origen en condiciones anteriores

a su agudización en mayo de 1981. Fue entonces cuando se produjo la brusca —aunque no del todo inesperada— caída del precio mundial del petróleo. Esta baja, el aumento de las tasas de interés reales aplicadas a los préstamos que había contratado el gobierno mexicano desde 1977, así como el descenso del precio y del volumen de las exportaciones mexicanas, precipitaron la crisis económica. Varios investigadores coinciden en que la baja del precio del petróleo y el aumento de las tasas de interés eran acontecimientos más o menos predecibles desde 1979, pero que a pesar de esto “el gobierno mexicano no reaccionó oportunamente y siguió comprometiéndose con la opción del crecimiento vía exportación masiva de productos petroleros”.<sup>13</sup> En cualquier caso, estos acontecimientos sólo detonaron una crisis económica que tuvo profundas repercusiones, dadas las limitaciones estructurales de un sistema capitalista avanzado de economía mixta donde la relación del Estado con el sector privado limita su capacidad de acción.

La crisis económica originó otra, de racionalidad administrativa, que pronto se hizo evidente. Las incongruencias de la administración en el sexenio de López Portillo empezaron a manifestarse en las pugnas entre sus miembros. La decisión del director de Petróleos Mexicanos (PEMEX), Jorge Díaz Serrano, de bajar los precios de exportación del petróleo de 34 a 30 dólares por barril, en mayo de 1981, fue dictada por la situación del mercado mundial del petróleo en ese momento. Si se hubiera mantenido la decisión, tal vez el aparato administrativo habría proyectado una imagen de eficiencia y de control sobre la economía, ante los mexicanos y ante algunos extranjeros que tenían grandes intereses financieros afectados por las decisiones del gobierno. Sin embargo, el Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés de Oteyza, al frente de otro sector de intereses en la administración, hizo pública su crítica a la medida de Díaz Serrano, quien a raíz de ello renunció a su puesto el 6 de junio de 1981. Oteyza rectificó la decisión y subió en dos dólares el precio de exportación del barril, ocasionando con esto un conflicto con muchos compradores que culminó con la pérdida de clientes. Bajaron las ventas de PEMEX y “la gran crisis se precipitó”, pues el país perdió más de diez mil millones de dólares en 1981, lo que obligó al gobierno a recurrir al crédito externo para concluir muchas obras que habían agotado su financiamiento.<sup>14</sup> La rectificación de Oteyza demostró que con la crisis económica había surgido también una crisis de racionalidad administrativa. La administración mexicana exhibió, además de sus incongruencias y conflictos internos, sorpresa ante el comportamiento del precio mundial del petróleo. La manifestación pública de sorpresa ante acontecimientos inesperados debe evitarse a toda costa si se quiere impedir una crisis de racionalidad. Ésta es una de las principales preocupaciones entre los burócratas del Tesoro Británico:

<sup>13</sup> Héctor Guillén Romo, *Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo (1940-1982)*, México, Era, 1984, p. 113. Véase también el análisis político del mismo fenómeno en Luis Cervantes Jáuregui, “Crisis y modernización: tesis para la coyuntura del cambio sexual”, *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 1983, núm. 9.

<sup>14</sup> Edmundo Flores, *Por qué la crisis y cómo remediarla*, México, Martín Casillas, 1984.

El deseo de lograr y mantener la confianza explica el gran temor a ser tomados por sorpresa que prevalece entre los ministros y los funcionarios. Sorprenderse no es ningún pecado, pero mostrar la sorpresa disminuye la confianza y alimenta el recelo [. . .]. Es posible pasar por alto muchos fracasos de un ministro, pero un juicio erróneo o un error son menos dañinos que mostrar inseguridad, sorpresa o falta de información en un asunto de importancia.<sup>15</sup>

La crisis de racionalidad administrativa tuvo serias consecuencias, pues disminuyó la confianza de los sectores nacionales y extranjeros en la capacidad del gobierno para controlar la situación económica. Esta crisis continuó, con variaciones, hasta la sucesión presidencial de 1982, pues la confianza no se recuperó. La renuencia de las instituciones financieras extranjeras a considerar al gobierno mexicano como sujeto de crédito, clara expresión de recelo, agudizó la crisis económica de México al privarlo de recursos externos. En el ámbito interno, la falta de confianza no se manifestó en el proceso electoral o en la vida parlamentaria, sino en la actividad económica.<sup>16</sup> Los empresarios y ahorradores rechazaron las invitaciones del gobierno a respaldar la política económica oficial, y optaron por la especulación financiera, de bienes raíces o de divisas.

La pérdida de credibilidad del gobierno mexicano adquirió, para mediados de 1982, la forma de una crisis de legitimidad que dio lugar a especulación, retiro de ahorros, fuga de capitales y difusión de rumores. Estos acontecimientos reflejaban la ruptura del compromiso de los gobernados con las normas del orden político vigente. El retiro de apoyo o lealtad se había gestado paulatinamente como consecuencia de la desordenada política gubernamental y de las devaluaciones de 1982, y también debido a la divulgación de los marcados aspectos de nepotismo y corrupción del sexenio de López Portillo. Todo ocurrió en un contexto de irracionalidad administrativa. La crisis de legitimidad tendió a centrarse cada vez más en la figura del presidente, cuyas acciones y retórica fortalecieron la impresión de que el sistema político no podía controlar la economía. Cuando López Portillo decidió devaluar el peso, en febrero de 1982, cometió la "insólita aberración institucional" de ocultarle la medida al Secretario de Hacienda, David Ibarra, hasta el último momento,<sup>17</sup> lo cual muestra cuánto se había deteriorado la racionalidad administrativa. Por otro lado, la aparición en escena, en julio de 1982, de un presidente electo que empezaba a configurar su propio equipo de administradores, acentuó las tensiones en el aparato estatal y desató "una guerra burocrática entre las fuerzas del nuevo gobierno y las del viejo".<sup>18</sup>

Esta crisis de racionalidad administrativa coincidió con el deterioro de la

<sup>15</sup> Hugh Heclo y Aaron Wildavsky, *The Private Government of Public Money*, Berkeley, University of California Press, 1974, p. 15; citado por Alan Wolfe, *op. cit.*, p. 290.

<sup>16</sup> Tesis desarrollada con gran precisión por Luis Javier Garrido, "El PRI en la crisis", *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 1983, núm. 9, pp. 47-48.

<sup>17</sup> Adrián Lajous, "Febrero de 1982: historia de una devaluación", *Excelsior*, 7 de septiembre de 1984.

<sup>18</sup> Héctor Aguilar Camín, "A través del túnel", *Nexos*, 1982, núm. 60, p. 16.

figura presidencial. Como resultado de declaraciones torpes y de acciones erráticas o contradictorias, la figura presidencial pareció incapaz de controlar la situación. Para más de un observador, los desastres económicos de 1982 pueden atribuirse a una irresponsable apuesta del presidente, quien en sus discursos habló de “jugársela” o de “quedarse sin fichas”, de lo cual es posible deducir que “José López Portillo se jugó todas las divisas del país y las perdió”.<sup>19</sup> En cualquier caso, las declaraciones y acciones de López Portillo durante 1982 generaron desconfianza y recelo entre la población debido a su incongruencia. Dice Gabriel Zaid en el artículo citado:

Al parecer, López Portillo quedó tan humillado por la devaluación de febrero (llegó a decir que era un presidente devaluado), que tuvo muchas dificultades para asumir equilibradamente su papel. A veces parecía sentirse culpable, a veces acusaba a los demás. A veces parecía haber abdicado, a veces asumía violentamente el poder. De la autodenigración (llamarse chivo loco) a la autoafirmación (no hemos pecado, no tenemos por qué hacer actos de contrición), su inestabilidad se volvió nacional con una serie de medidas contraproducentes.

Tan grave como la manifestación pública de inestabilidad fue la afirmación orgullosa del poder presidencial. En la última etapa de su sexenio, López Portillo tomó numerosas decisiones sin respetar ciertos formalismos del sistema político que tienen una función legitimadora. La designación del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la República, por ejemplo, debe cobrar la forma de una postulación por uno de los tres sectores del partido, en vez de ser expresión abierta y explícita del poder presidencial. Conforme López Portillo rebasó las normas legitimadoras, contribuyó a que la credibilidad del sistema político dependiera cada vez más de la figura presidencial, cuya crisis de legitimidad fue transfiriéndose al partido oficial y luego a todo el sistema.

Los acontecimientos posteriores a la devaluación de agosto de 1982 ahondaron la impresión de que el gobierno de López Portillo había perdido el control y la capacidad de manejar la situación económica. En ese mes continuó la fuga de capitales, el peso siguió depreciándose, el Banco de México se encontró sin reservas suficientes para hacer frente a sus compromisos, y esa falta de liquidez coincidió con los vencimientos de pagos internacionales estipulados para el final del sexenio. Ante esta situación, López Portillo consideró seriamente la posibilidad de nacionalizar la banca como una medida que, según Carlos Tello, intentaría restablecer el control gubernamental sobre la situación financiera. Sin embargo, a mediados de agosto no se había tomado aún la decisión.<sup>20</sup> A fines del mes, en el punto más bajo de su prestigio, López Portillo resolvió nacionalizar la banca y establecer el control generalizado de cambios. Surgieron dudas acerca de si estas medidas obedecían a una racionalidad económica o a motivaciones de prestigio personal. En cualquier caso, la deci-

<sup>19</sup> Gabriel Zaid, “Más progreso improductivo y un presidente apostador”, *Vuelta*, 1982, núm. 73, p. 16.

<sup>20</sup> Carlos Tello, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI, 1984, pp. 16-17.

sión se tomó prácticamente en secreto, y López Portillo cometió de nuevo la "aberración institucional" de no informar de la medida al Secretario de Hacienda y a otros funcionarios de alto nivel hasta el último momento. A pesar de esto y de las consecuencias que tendrían a largo plazo para la institución presidencial la manifestación pública de rabia y el llanto de López Portillo en su último informe de gobierno, la decisión de nacionalizar la banca provocó, inicialmente, una reacción positiva en algunos sectores de la población. Esta reacción fue en buena medida controlada, estimulada y dirigida por los medios masivos de comunicación y por el sistema político, que tiene una gran capacidad de movilización.

Aparentemente, las medidas de septiembre de 1982 habían restituido "de un golpe" la autoridad presidencial y del Estado mexicano. Tres meses después se podía escribir que "por efecto material y político de la nacionalización, el Estado y el presidente han vuelto a ser las entidades rectoras indiscutibles de México".<sup>21</sup> Sin embargo, en los últimos tres meses del sexenio de López Portillo comenzó a desvanecerse el entusiasmo inicial con que se había recibido la nacionalización de la banca. Esto era natural, como lo reconoció incluso el diseñador técnico de la medida, pues la nacionalización no fue resultado de un movimiento popular, ni había figurado en el programa de gobierno de López Portillo o en el del PRI.<sup>22</sup> La decisión administrativa no tuvo pues un fundamento sólido de legitimidad. Poco a poco, las interpretaciones de la nacionalización de la banca como gesto de vanidad de López Portillo o como una medida precipitada, inconveniente y, sobre todo, inútil, predominaron sobre la "interpretación técnica" que postulaba necesaria esta medida en términos de una racionalidad económica y financiera. Independientemente de si estas versiones son correctas, al analizar una crisis de legitimidad lo que cuenta es cómo interpretan los sectores gobernados una medida política y qué sentido le atribuyen. La pérdida de credibilidad personal que sufrió López Portillo repercutió sobre el significado y la legitimidad de la nacionalización, lo que retroalimentó la crisis de legitimidad de la institución presidencial.

Según el enfoque sistémico del capitalismo avanzado, la nacionalización puede verse como punto culminante de la lucha entre el Estado mexicano y una rama muy importante del sector privado. El Estado extendió su intervención al sector bancario, pero un proceso posterior de reacomodo restableció, de hecho, la situación original en la que el Estado no puede transgredir, pese a sus amplias funciones, las condiciones básicas de una economía capitalista. El nuevo problema del Estado mexicano es cómo evitar que en el control administrativo de los bancos predomine la racionalidad política o burocrática sobre la económica, como ha ocurrido en muchas empresas paraestatales. De cualquier modo, los imperativos contradictorios de la planeación estatal y de la acumulación privada, siguen configurando la economía mixta en el capitalismo avanzado mexicano.

En el último año y medio del sexenio de López Portillo, surgió una crisis.

<sup>21</sup> H. Aguilar Canán, art. cit., p. 14.

<sup>22</sup> C. Tello, *op. cit.*, p. 14.

de legitimidad que afectó a su persona y a la institución presidencial, elemento clave del sistema político mexicano. Después de 1982, las manifestaciones de una crisis política incipiente, sobre todo en el seno del PRI, pueden considerarse una derivación de los acontecimientos al final del sexenio de López Portillo. Hay quien afirma que para amplios sectores de la población, "el PRI se ha vuelto el símbolo de la inflación, del endeudamiento, de la corrupción y de la demagogia que ahogan al país. El prestigio del partido está en un nivel tan bajo, que un simple remozamiento no lograría levantarlo".<sup>23</sup> En otras palabras, parece que el partido oficial heredó la crisis de legitimidad presidencial iniciada en el período de López Portillo. Evaluar la gravedad de la crisis y las posibilidades de superarla, rebasa los límites de este trabajo. Sin embargo, es posible discernir algunas de sus consecuencias en los problemas que enfrenta el nuevo gobierno.

Miguel de la Madrid llega al poder con el proyecto de una renovación moral de la sociedad para reestructurar las bases normativas y motivacionales de un sistema político y social sacudido por la crisis. Los límites de este programa son los de todo sistema político cuando asume las funciones que Luhmann ha llamado de "planeación de la ideología".<sup>24</sup> Se trata de generar una opinión pública que proporcione un insumo de legitimidad, para poner en práctica las decisiones administrativas en un marco de estabilidad política. Este insumo debe obtenerse concentrando a la opinión pública en ciertos temas y alejándola de otros que obstaculizan la eficiencia administrativa. No obstante, el margen de manipulación es muy limitado pues el sistema cultural presenta una marcada resistencia al control administrativo. Es decir, resulta muy difícil —sobre todo en sociedades que han roto normas tradicionales— reestructurar motivaciones y valores mediante un plan administrativo. El problema radica, según Habermas, en que no puede haber creación administrativa del significado sino, a lo sumo, reducción ideológica de valores culturales: "La creación de legitimidad es autodestructiva tan pronto como el modo de su creación se hace evidente."<sup>25</sup>

Algunos de los esfuerzos realizados por el gobierno de De la Madrid para llevar a cabo el programa de renovación moral, han identificado la reestructuración normativa con lo que Émile Durkheim llamó "aplicación conjunta de una justicia represiva y restitutiva cuando un crimen ha agravado la conciencia colectiva".<sup>26</sup> Enrique Krauze lleva hasta sus límites algunas tesis ideológicas de De la Madrid para sugerir que el fundamento de esa reestructuración debe ser la revaloración de los ideales democráticos primigenios y la aplicación de una justicia represiva y restitutiva en respuesta al agravio que ha sufrido la sociedad mexicana. El juicio de López Portillo sería la forma de obtener

<sup>23</sup> Luis Javier Garrido, "El purgatorio del PRI", *Nexos*, 1984, núm. 80, p. 44.

<sup>24</sup> Niklas Luhmann, *The Differentiation of Society*, Nueva York, Columbia University Press, 1982, pp. 103-110.

<sup>25</sup> J. Habermas, *op. cit.*, p. 90.

<sup>26</sup> Émile Durkheim, *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire, 1967, pp. 67-75 y 336-346.

satisfacción para una conciencia colectiva agraviada.<sup>27</sup> Las ideas de democratización nos parecen muy acertadas, pero no aceptaríamos la recomendación de enjuiciar a un ex-presidente. Esa medida sería contraproducente porque lesionaría más la institución presidencial y las normas tradicionales que han contribuido a preservar la estabilidad del sistema mexicano. A largo plazo, el intento de crear legitimidad sería destructivo, al hacerse obvios sus propósitos y la forma de esa creación.

Según Habermas, llega un momento en que la superación de una crisis de legitimidad requiere resolver primero una crisis de motivación.<sup>28</sup> Las crisis de motivación en México y los países capitalistas desarrollados tienen distintos orígenes y características. Sin embargo, en México hay ya algunas manifestaciones de crisis que se asemejan a tendencias en los países de capitalismo avanzado desarrollado. Quizá el mejor ejemplo en México de lo que Habermas llama "crisis motivacional" sea el siguiente:

Nada tan inquietante, sin embargo, en el trazo de la crisis, como el cierre temporal del futuro para la gran variable humana de México: los millones de jóvenes que golpean las murallas del mercado laboral y educativo en todos los órdenes del país. [Se trata de un problema de] insuficientes organizaciones que induzcan espíritu de solidaridad, compromiso social o participación ciudadana, insuficiente politización y movilización partidaria, virtual entrega de la conciencia adolescente a los medios de comunicación comerciales [. . .] que construyen hoy los paradigmas de la niñez y la juventud mexicana. El crecimiento urbano va despojándolos de las viejas unidades de identidad —el barrio, la familia— mientras el campo los expulsa de las unidades tradicionales de la economía campesina.<sup>29</sup>

Habrá que tomar en cuenta esos factores para superar la crisis de motivación en México. Si las dificultades de los países capitalistas desarrollados se originan en el declive de la ideología del rendimiento y del individualismo, así como en la desintegración familiar y profesional, el problema en México proviene de factores vinculados a la naturaleza del capitalismo avanzado subdesarrollado. Todavía no se da en nuestro país una grave desintegración social como consecuencia del predominio despolitizador de una ideología cientificista que rompa las normas tradicionales de amplios sectores de la población. No han surgido poderosos movimientos ecologistas, feministas, pacifistas, ni de violencia estudiantil, de *hippies* o "*Jesus people*". Pero existe una crisis de motivación originada en la inestabilidad económica, la marginación cultural y la alteración de normas como resultado de una enorme migración del campo a la ciudad y de la disolución de las comunidades sociales tradicionales. No podrá superarse la crisis de motivación en México y su influencia en la crisis de legitimidad, si se recurre exclusivamente a los mecanismos legitimadores

<sup>27</sup> Enrique Krauze, "Por una democracia sin adjetivos", *Vuelta*, 1984, núm. 86, p. 10. Krauze no usa el lenguaje durkheimiano, y probablemente tampoco fue su fuente de inspiración, pero sus ideas sobre un posible juicio a López Portillo son fácilmente integrables al esquema de Durkheim.

<sup>28</sup> J. Habermas, *Problemas de legitimación*, pp. 96-99.

<sup>29</sup> H. Aguilar Camín, art. cit., p. 25.

tradicionales. Será necesario tomar en cuenta las condiciones materiales y la falta de socialización que originan la crisis. Los interesados en mantener la estabilidad del sistema deberán actuar directamente sobre los elementos que provocan el creciente "desencantamiento del mundo",<sup>30</sup> si no quieren verse sorprendidos por una nueva crisis que sería realmente inmanejable.

<sup>30</sup> Schiller acuñó la frase *die Entzauberung der Welt durch wissenschaft*; la retomó Max Weber para describir el proceso de racionalización modernizadora en esferas vitales influidas por la tradición. Weber advirtió que la ruptura de pautas tradicionales originaría, en su momento, un problema de motivación social. (Max Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, vol. I, Tübinga, Mohr, 1920, pp. 1-16 y 536-573, y Johannes Winckelmann, "Die Herkunft von Max Webers 'Entzauberung' Konzeption", *Kölner Zeitschrift für Soziologie and Sozialpsychologie*, 32 (1980), pp. 12-53.