

56
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

"EL GASTO PUBLICO DE BIENESTAR SOCIAL
Y LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO MEXICANO
EN EL SEXENIO DE JOSE LOPEZ PORTILLO
(1976-1982)"

TESIS

que para obtener el grado de Licenciado
en Ciencias Políticas y Administración Pública (A.P.)

Presenta

JOSE ADOLFO JIMENEZ ALDANA

Asesor de Tesis: Prof. Enrique Olivares Flores

México, D. F. Junio de 1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E.

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I. MARCO TEORICO: ACERCA DEL CONCEPTO DE LEGITIMIDAD.....	7
I.1 LA LEGITIMIDAD EN MAX WEBER.....	8
I.2 EL PROBLEMA DE LA LEGITIMIDAD EN JÜRGEN HABERMAS.....	15
I.3 LA LEGITIMIDAD EN NORBERTO BOBBIO.....	23
I.4 ESTADO, LEGITIMIDAD Y BIENESTAR SOCIAL.....	27
NOTAS.....	40
CAPITULO II. LOS FUNDAMENTOS DE LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO MEXICANO.....	44
II.1 ANTECEDENTES.....	45
II.2 LA CONCEPCION DE BIENESTAR SOCIAL DE JOSE LOPEZ PORTILLO.....	103
NOTAS.....	117
CAPITULO III. LA RELACION ENTRE EL GASTO PUBLICO DE BIENESTAR SOCIAL Y LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO MEXI-- CANO EN EL SEXENIO DE JOSE LOPEZ PORTILLO (1976-1982).....	123
III.1 ANTECEDENTES INMEDIATOS.....	124
III.1.1 LA ALIANZA PARA LA PRODUCCION.....	129
III.1.2 LA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	133
III.1.3 LA REFORMA POLITICA.....	138
III.1.4 LA MARCHA DE LA ECONOMIA.....	142
III.2 ALGUNOS ASPECTOS DEL GASTO PUBLICO DE BIENESTAR SOCIAL EN MEXICO (1976-1982).....	180
III.3 LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO MEXICANO VISTA A TRAVES DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1970, 1976 y 1982.....	202
NOTAS.....	211
IV. COMENTARIOS FINALES.....	221
BIBLIOGRAFIA.....	236

INTRODUCCION

El concepto de legitimidad hace referencia al atributo de un orden político establecido que permite la existencia, en grado relevante, de un consenso entre la mayoría de los gobernados y garantiza su obediencia sin recurrir, salvo excepciones, al uso de la fuerza.

Este atributo, puede descansar en la creencia en las tradiciones y en el derecho de los investidos por ellas para mandar; o bien, en la entrega al heroísmo o a la ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella dictadas; o, por último, en la creencia en la legalidad de un orden político y del derecho de mandar de quienes por ese orden están llamados a ejercer la autoridad. En este caso, se pide que quienes ejercen el poder, llegen a él por los medios establecidos legalmente y que lo ejerzan, no con base en el capricho o el arbitrio, sino con base en y por medio de normas jurídicas preestablecidas.

Este último tipo de legitimidad es característico del moderno Estado derecho. Sin embargo, la legitimidad de éste no se reduce a cumplir con el principio de legalidad. Requiere, además, que el orden jurídico se fundamente en un ideal de mundo de vida socialmente aceptado y que la administración pública sea capaz de concretarlo.

Las constituciones políticas modernas integran normalmente en sus artículos esenciales, las ideas y los valores constitutivos del proyecto de mundo de vida, así como describen las instituciones que garantizan su realización.

De esta manera, una de las principales bases de legitimación estatal se encuentra en el consenso popular con determinados valores referidos a un vivir bien colectivo (plasmados en el orden jurídico), la eficacia y la eficiencia estatales para gestionarlos y el grado de acceso real de las masas populares a él.

Allí donde el Estado se convierte en sostén del orden social, el vivir bien colectivo requiere, además de la protección de los derechos liberales fundamentales, ciertos criterios inspirados en principios de justicia y bienestar sociales (distribución equitativa de la riqueza; elevación de los niveles de salud, educación, seguridad social; protección sobre las clases y los sectores más desprotegidos de la sociedad, etc.), que se establecen en las constituciones políticas en forma de programas sociales.

Si la procuración de bienestar social se convierte en una fuente generadora de consenso social para el Estado, habrá un déficit de legitimidad cuando éste no alcance a cumplir, con sus acciones y medios administrativos, las exigencias de la comunidad de hacerla efectiva.

El déficit de legitimación provoca una disminución en el nivel de lealtad de las masas, que puede manifestarse en una creciente apatía política, en un rechazo, por vía del voto, a los gobernantes, o con acciones abiertas de desobediencia civil.

No es raro entonces, que los resultados electorales sean un indicador del nivel de legitimidad estatal, en cuanto que permiten observar el crecimiento de la apatía política (medida en función del abstencionismo) o del descontento de la población (medida en función del incremento de los votos a corrientes políticas de oposición) hacia un gobierno dado.

En el caso mexicano, el Estado actual es producto de la Revolución de 1910, cuya dinámica obligó a la clase dominante a incluir intereses y aspiraciones básicas de las masas populares, principalmente de obreros y campesinos, como una retribución a su contribución en el conflicto armado.

El programa social que emanó de ese movimiento, se institucionalizó en la Constitución de 1917; principalmente en sus artículos 3º, 27 y 123.

El propósito de procurar el bienestar social que el Estado mexicano adquirió en virtud de ese programa, bien pudo haberse restringido en su origen a un proyecto compensatorio de justa distribución de la riqueza, en función del reparto agrario y de un salario suficiente, y de la apertura de ciertas posibilidades de promoción personal por vía del sistema escolar.

El Estado posrevolucionario adquirió así, desde su nacimiento, importantes compromisos con los sectores populares que significaron un importante soporte de su consenso.

A partir de entonces, los gobiernos en México obtuvieron el prestigio de la legitimidad en cuanto se asumieron como los únicos capaces de concretar el proyecto de mundo de vida de la Revolución Mexicana, formalmente inscrito en nuestra Carta Magna.

El desarrollo social después de 1917, generó nuevas demandas y expectativas que ampliaron las imágenes del mundo de vida y la concepción del bienestar colectivo. Este proceso se reflejó en las disposiciones y derechos que se incluyeron en la Constitución y que enriquecen el programa revolucionario y el mundo de vida (en el que confluyen los valores culturales y las instituciones que les confieren virtud normativa) de los mexicanos.

La concepción de "vida feliz" y del bienestar de la sociedad se amplió al pasar a formar parte de ella las exigencias de las mayorías de acrecentar sus oportunidades de participar en el producto social y en sus resultados materiales y culturales. Se incluyeron en ella, las aspiraciones a disfrutar de una mayor cantidad y calidad de bienes y servicios que satisfagan diversas necesidades de la sociedad y de los individuos.

Aspectos como alimentación, servicios urbanos y rurales, vivienda digna, vestido, salud, educación, trabajo, protección de la familia y de los estados de dependencia (niñez, vejez, enfermedad, invalidez, desocupación), redimensionan el concepto de bienestar social. No sin

olvidar la protección de las garantías individuales, la expansión de las perspectivas de promoción personal y de movilidad social en términos profesionales, cívicos y hasta políticos, así como un mayor disfrute de tiempo libre y de sano esparcimiento.

Tales demandas se vinculan en gran medida a la actividad estatal y a funciones de la administración pública en materias como la educación, trabajo, salud pública, asistencia social, servicios de urbanización, cultura y vivienda; las cuales conforman parte de la política social del Estado mexicano.

De esta manera, el apoyo y el consenso recibidos, dependió en mucho de mantener y enriquecer el ideal constitucional y el compromiso de hacer realidad, a través de la administración pública, decisiones constitucionales concernientes a la colectividad, sobre todo en lo que se refiere a su bienestar.

A partir de 1940, el Estado mexicano impulsó enormemente el proceso de industrialización del país, destinando recursos crecientes a la industria, muy superiores a los canalizados a la política social. La larga fase de crecimiento hasta 1970 permitió dar a ésta una cierta continuidad y materializar, parcialmente, algunos principios consustanciales del proyecto de mundo de vida revolucionario, a pesar del carácter autoritario que el sistema político consolidó durante el periodo, o precisamente por ello.

A finales de la década de los sesentas, cuando el crecimiento comienza a descender, la conflictividad social se incrementa y termina por chocar contra los rígidos y reducidos mecanismos de control estatales. Algunos movimientos, como el estudiantil, rebasaron los estrechos espacios de negociación política y obligaron al Estado a emplear la fuerza pública. Claro que la represión provocó una disminución considerable de la legitimidad estatal.

En el sexenio de Luis Echeverría se intentaría reconstruir el consenso a través del rescate de la política de masas. Sin embargo, ello propició un enfrentamiento con los empresarios y un considerable crecimiento, ciertamente anárquico, del aparato estatal; lo que se sumó, al final de su gobierno, a una profunda crisis económica.

El inquietante crecimiento del abstencionismo y el incremento de los votos en favor del Partido Acción Nacional (la principal fuerza de oposición de esa época) evidenciaban el rechazo a un régimen político que gradualmente pospuso la concreción del proyecto del mando de vida plasmado en la Constitución, en aras de la industrialización del país.

En este contexto, el presidente José López Portillo tendría que enfrentar durante su gobierno (1976-1982), intensas presiones legitimatorias derivadas, en gran medida, de una pérdida de confianza de la población respecto de las vías estatales para alcanzar la materialización del ideal de mundo de vida revolucionario, y se vería obligado a considerar profundos cambios en lo político, económico y administrativo para disminuirlas. Sin embargo, al dar prioridad a los sectores energético e industrial, a costa de la política social, terminaría por agudizarlas.

El presente trabajo de investigación, parte de la hipótesis de que en la medida en que el sustento material de la política de bienestar social, esto es, el gasto público destinado a ella, disminuye, lo hace también el nivel de consenso y legitimidad del Estado mexicano

En el Capítulo I, se hace una revisión del concepto de legitimidad a partir de los planteamientos de Max Weber, Jürgen Habermas y Norberto Bobbio, vinculándolo con el Estado y el bienestar social. En el Capítulo II se hace referencia a los fundamentos de la legitimidad del Estado mexicano, resaltando el bienestar social dentro de ellos, así como se analiza la concepción que de éste tiene José López Portillo. En el Capítulo III se hace una revisión de los antecedentes inmediatos al gobierno lopezportillista; se describen las principales acciones durante el sexenio

1976-1982; se muestran algunos aspectos del gasto público de bienestar social en el periodo de referencia y se les vincula con los resultados electorales presidenciales para comprobar la hipótesis central. Finalmente, se incluye un apartado de Comentarios Finales a manera de conclusión.

Tanto los aspectos referidos al gasto público de bienestar social como los resultados electorales, parten de cifras oficiales, lo que en último momento significa un límite, no determinante, a esta investigación.

I MARCO TEORICO
ACERCA DEL CONCEPTO DE LEGITIMIDAD

LI LA LEGITIMIDAD EN MAX WEBER

El problema de la legitimidad de un orden establecido, ocupa un lugar importante en la construcción de la sociología política de Max Weber.

Weber denomina "orden" a una situación en la que la acción (definida como una conducta humana en la que el sujeto o los sujetos de la acción enlazan a ella un sentido subjetivo) se orienta por "máximas" que pueden ser señaladas. La "validez" de ese orden depende de que las máximas tengan, en grado significativo y que pese prácticamente, un carácter de obligatoriedad o de modelo de conducta, es decir, que aparezcan como un deber ser (1). El orden que así aparece, como obligatorio o modelo, goza del prestigio de la legitimidad.

Según Weber, los que actúan socialmente pueden atribuir validez legítima a un orden dado en mérito de la tradición, en virtud de una creencia afectiva o de una con arreglo a valores; o bien, en mérito de lo estatuido positivamente, en cuya legitimidad se cree (2).

Si en una relación social la acción se orienta por el propósito de imponer la propia voluntad contra la resistencia de las demás partes, hablamos de relaciones de poder y de dominación.

Weber define el poder como "(...) la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad"; por dominación entiende "(...) la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas" (3).

La situación de dominación sólo supone la presencia de alguien mandando eficazmente a otro. Una asociación de dominación supone que sus miembros están sometidos a una relación de

dominación en virtud de un orden vigente, garantizado por la existencia de un cuadro administrativo cuyo propósito es su mantenimiento. Tal asociación adquiere el adjetivo de política, si la existencia y validez de sus ordenaciones, dentro de un espacio geográfico determinado, está garantizado permanentemente por la amenaza y aplicación de la fuerza pública por parte de su cuadro administrativo.

Ahora bien, toda dominación puede y debe descansar en los más diversos motivos de sumisión. Empero, requiere invariablemente de un mínimo de voluntad de obediencia por parte de los dominados para constituirse en una auténtica relación de autoridad (4).

Lo anterior significa que si bien se puede apelar a costumbres, intereses o valores para justificar la dominación, es necesario también fomentar la creencia en su legitimidad. Sólo de esta manera, el que obedece puede asumir por sí mismo el contenido del mandato como máxima de su conducta.

Para Weber "según sea la clase de legitimidad pretendida es fundamentalmente diferente tanto el tipo de obediencia, como el cuadro administrativo destinado a garantizarla, como el carácter que toma el ejercicio de la dominación. Y también sus efectos. Por eso, parece adecuado distinguir las clases de dominación según sus pretensiones típicas de legitimidad" (5).

Partiendo de ello, Weber distingue tres tipos puros de dominación legítima:

a) Racional, la que se fundamenta en la creencia en la legalidad de ordenaciones establecidas y de los derechos de mandar de quienes por esas ordenaciones están llamadas a ejercer la autoridad (Autoridad Legal);

b) Tradicional, cuyo fundamento primario de legitimidad descansa en la creencia en las tradiciones y en el derecho de los señalados por ellas para ejercer la autoridad (Autoridad Tradicional)

c) Carismática, sustentada en la entrega excepcional a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o elaboradas (Autoridad Carismática) (6).

Para Weber, el nacimiento del Estado moderno presupone la creciente racionalización en el ejercicio del poder político y el predominio de la forma de dominación legal-racional arriba citada.

El Estado es entendido como un instituto político que dentro de un territorio establecido, ha logrado exitosamente, el monopolio de la legítima violencia física: "El Estado, al igual que toda entidad política, es un enlace de dominio de individuos sobre individuos, sostenido mediante la legítima violencia; (...). Para que se sostenga es necesario, pues, que los súbditos acaten la autoridad que pretenden tener quienes a la sazón la ejercen" (7).

Atendiendo a esta definición, podemos plantearnos:

¿De donde adquiere su legitimidad el Estado Moderno?. Si el carácter monopolístico de la violencia del poder estatal es una de sus características esenciales (junto a la de ser un instituto racional y de empresa continuada) ¿De dónde obtiene el adjetivo de legítimo?.

La respuesta que da Max Weber es la siguiente: en el Estado Moderno, los fundamentos básicos de su legitimidad parten de su base legal, de la validez de preceptos legales en razón de su competencia objetiva fundada a su vez en las normas establecidas conforme a la razón, y en la orientación hacia el acatamiento de las obligaciones instituidas conforme a derecho:

"La dominación legal descansa en la validez de las siguientes ideas entrelazadas entre sí:

1.- Que todo derecho 'pactado' u 'otorgado', pueda ser estatuido de modo racional -- racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas)--con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del ámbito del poder de la asociación (en las territoriales, dentro de su dominio territorial) realicen acción social o entren en relaciones sociales declaradas importantes por la asociación.

2.- Que todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente; que la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto, y que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación dentro de los límites de las normas jurídicas y según principios señalables que tienen la aprobación o por lo menos carecen de la desaprobación de las ordenaciones de la asociación.

3.- Que el soberano legal típico, en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones.

4.- Que el que obedece sólo lo hace en cuanto miembro de la asociación y sólo obedece 'al derecho'.

5.- Los miembros de la asociación, en tanto que obedecen al soberano, no lo hacen por atención a su persona, sino que obedecen a aquel orden impersonal, y que sólo están obligados a la obediencia dentro de la competencia limitada, racional y objetiva, a él otorgada por dicho orden.

Las categorías fundamentales de la dominación legal son, pues:

1.- Un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de

2.- Una competencia, que significa:

a) Un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones.

b) Con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y

c) Con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación.

3.- El principio de jerarquía administrativa, (...).

4.- Las 'reglas' según las cuales hay que proceder pueden ser:

a) Técnica o

b) Normas

Su aplicación exige en ambos casos, para que se logre la racionalidad, una formación profesional. Normalmente sólo participa en el cuadro administrativo de una asociación el calificado profesionalmente para ello mediante pruebas realizadas con éxito; de modo que sólo el que posea esas condiciones pueden ser empleado como funcionario.(...).

5.- Rige (en el caso racional) el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción (...).

6.- En el caso más racional no existe una apropiación de los cargos por quien los ejerce. (...).

7.- Rige el principio administrativo de atenerse al expediente. (...)" (8).

En la dominación legal-racional, propia del Estado capitalista moderno, la burocracia es la estructura fundamental a través de la cual se ejerce tal dominación; por ello, para la vida cotidiana aparece primariamente como administración.

Sin embargo, el Estado capitalista moderno, incluido y sobre todo el Estado democrático de derecho, no pueden evitar una creciente burocratización. En el Estado social, el cual interviene en prácticamente todas las esferas sociales, las tareas administrativas se amplían y tienden a regirse por la lógica técnico-instrumental fundamentalmente en la prestación de los servicios. La expansión de las actividades estatales y su administración por cuadros burocráticos, incrementa el poder de éstos hasta hacerlo prácticamente inquebrantable. Empero, el hecho de que pasen a predominar la eficiencia y la racionalidad con acuerdo a fines como fundamentos principales de la

legitimidad, paradójicamente debilita la validez del orden establecido y protegido por la propia burocracia.

Ni siquiera la creciente racionalización formal y positivización del derecho logran cubrir los vacíos de legitimidad que se van abriendo en este proceso; es decir, que el permanente desarrollo formal de los procedimientos de creación, corrección y adecuación del orden jurídico no satisfacen plenamente las necesidades de legitimación de la férrea dominación burocrática, en la medida en que tiende a predominar el formalismo esquemático sobre la racionalidad conforme a valores en la propia producción del derecho. Según Weber:

"La 'igualdad jurídica' y la exigencia de garantías jurídicas contra la arbitrariedad requiere una 'objetividad' racional formal por parte del régimen de gobierno (...). Sin embargo, cuando en una cuestión particular el 'ethos' domina a las masas (...), los postulados de la 'legalidad' material encaminados al caso concreto y a la persona concreta chocan inevitablemente con el formalismo y con la fría objetividad normativa del régimen de gobierno burocrático (...). En particular deja insatisfechas a las masas desposeídas la 'igualdad jurídica' formal y la justicia y el gobierno calculables, tal como lo exigen los intereses 'burgueses'. Para tales masas, el derecho y el gobierno tienen que estar al servicio de la nivelación de las probabilidades de vida económicas y sociales enfrente de los poseedores, y solamente pueden desempeñar esta función cuando asumen un carácter no formal, es decir, un carácter sustancialmente ético (...)" (9).

La legitimidad del Estado tiene así una base más sólida si las instituciones públicas materializan determinados valores como la justicia social y el bienestar colectivo, guiándose más por una racionalidad material o por un carácter ético en su quehacer, que por una fría calculabilidad o racionalidad formal.

Para Weber, el "político por vocación" es el único que puede actuar como contrapeso de la burocracia, y de esta manera subordinar la racionalidad instrumental a la racionalidad con acuerdo a valores en la toma de decisiones políticas, y señala:

"Una máquina inerte es espíritu coagulado y solo el serlo le da el poder de forzar a los individuos a servirla y de determinar el curso cotidiano de sus vidas de trabajo de modo tan dominante como es efectivamente el caso de la fábrica. Es espíritu coagulado asimismo, aquella máquina viva que representa la organización burocrática con su especialización de trabajo profesional aprendido, su delimitación de las competencias, sus reglamentos y sus relaciones de obediencia jerárquicamente graduados. En unión con la máquina muerta, la viva trabaja en forjar el molde de aquella servidumbre del futuro a la que tal vez los hombres se vean obligados a someterse impotentes (...), si una administración buena desde el punto de vista puramente técnico - y esto significa una administración y un aprovisionamiento racionales por medio de funcionarios- llega a representar para ellos el valor supremo y único que haya de decidir acerca de la forma de dirección de sus asuntos" (10).

Los políticos deben así tener el verdadero poder para tomar las decisiones que afectan a la colectividad, orientándose por los valores socialmente aceptados, mientras la burocracia sólo debe ser una instancia ejecutoria de esas decisiones. El Estado regido por una lógica así, tiene garantizado un alto nivel de legitimidad y consenso.

L.2 EL PROBLEMA DE LA LEGITIMIDAD EN JURGEN HABERMAS.

Según Habermas, los sistemas sociales se apropian de la naturaleza exterior y de la naturaleza interior a través de los conocimientos técnicamente aprovechables y de los procesos de conciencia práctico-moral, respectivamente. En el primer caso, lo hacen con ayuda de las fuerzas productivas, organizando y calificando la fuerza de trabajo, desarrollando tecnologías y estrategias. En el segundo caso, lo hacen con estructuras normativas que requieren justificación e implican una pretensión de validez corroborable discursivamente. Así, los sistemas sociales se mantienen frente a la naturaleza exterior mediante acciones instrumentales (siguiendo reglas técnicas) y frente a la naturaleza interna, mediante acciones comunicativas (siguiendo normas de validez) (11).

La transformación material de la naturaleza externa realizada por medio de la producción, no se reduce a los procedimientos instrumentales de un individuo aislado, sino que requiere de la cooperación social de diversos individuos de manera racional con respecto de la finalidad de la propia producción.

La distribución de los productos del trabajo está socialmente organizada, pero no sigue una lógica de acuerdo a fines, sino que se trata del enlace sistemático de expectativas e intereses recíprocos (12).

Si bien la producción supone una apropiación de la naturaleza exterior siguiendo reglas técnicas, exige también una creciente coordinación colectiva (que requiere estructuras normativas) en el propio proceso productivo y en la distribución de la riqueza producida; y en función del tipo de relaciones de producción, está determinada la orientación de la producción y la forma de su distribución.

Para Habermas, las relaciones de producción tienen entonces como función regular el acceso a los medios de producción e indirectamente, la distribución de la riqueza social. Esta función la asumen en las sociedades de civilización avanzada los sistemas de dominación (13).

De esta manera, las relaciones de producción requieren de un cierto núcleo institucional para reproducirse y para definir una determinada forma de integración social que consolide la unidad y la universalización de un mundo de vida colectivo.

Sin embargo, para preservar la integración social, no basta con establecer y unificar un mundo vital social por vía comunicativa, es indispensable además realizarlo objetivamente.

Para Habermas, los principios de organización social se materializan en un núcleo institucional que fija la norma dominante en cada caso de la integración social. En las sociedades de clases, ésta función es asumida por el Estado. Empero, la explotación y opresión que necesariamente se practican en las sociedades clasistas, les impide satisfacer, como problema estructural, la necesidad de legitimación que ellas mismas engendran (14).

En las sociedades divididas en clases, el Estado aparece como el núcleo institucional que fija, asegura y reproduce los mecanismos de integración social, no sólo en los términos de generación del proyecto de mundo de vida social sino también en los términos de su concreción por vía de la acción del gobierno y, más concretamente, de la administración pública.

Sin embargo, la diferenciación y desigualdad sociales inherentes a dichas sociedades, obliga a justificar el orden social de tal manera que sea aceptado voluntariamente por los dominados.

La experiencia de la represión e inequidades sociales emanadas del mismo orden social, debe compensarse mediante las legitimaciones de la dominación; esto se logra dentro de un marco de conceptos racionalizados del mundo que procuren, no poder, seguridad o valor, sino motivación, sentido y la consolidación de una identidad normativamente fijada de la sociedad, de una vida "buena" o "tolerable", interpretada desde el punto de vista cultural (15).

Las concepciones racionales del mundo son estructuras complejas que combinan el conocimiento técnico y cognoscitivo, el práctico-moral, el marco institucional y los mecanismos de regulación de los conflictos. Para Habermas:

"En tanto los conflictos de acción no se dirimen por la fuerza o por medios estratégicos, sino sobre bases de consenso, entran en juego estructuras que marcan en el individuo la conciencia moral, y en las sociedades, el sistema de la moral y el derecho" (16).

Ahora bien, según Habermas, el concepto de poder legítimo de Max Weber concentra la atención en la creencia en la legitimidad y el potencial de justificaciones de ciertos ordenamientos, por un lado, y su validez fáctica, por otro (17).

En las sociedades de clase, se presenta entonces el problema de distribuir el producto de manera desigual, y sin embargo "legítima". Esto se resuelve mediante una coacción estructural sobre las oportunidades legítimas de satisfacción de las necesidades por medio de un sistema de normas que se complementa con la posibilidad de aplicar la fuerza para hacerlo respetar.

Ante ello se puede fingir obediencia, pero lo decisivo es que la propia pretensión de legitimidad rija por su propia índole.

En el Estado moderno (el cual es el núcleo institucional que regula los conflictos de la sociedad capitalista) la legitimidad del poder se apoya en un ordenamiento jurídico estudiado positivamente y en el hecho de que los sujetos de derecho crean en la corrección formal de los procedimientos de creación y aplicación del derecho. Empero, es además necesario justificar y legitimar las sanciones que suponen todas las normas jurídicas, es decir, la propia ley y el derecho exigen un consenso fundado en cierta medida de manera racional respecto de valores.

De esta forma, la legalidad en el ejercicio del poder político procura legitimidad sólo si se pueden aducir razones en el sentido de que los procedimientos jurídicos formales, en determinadas condiciones institucionales dadas, satisfacen pretensiones de justicia materiales. El sistema de poder puede y debe legitimarse con independencia de su ejercicio ajustado a las formas "correctas" o legales socialmente aceptadas.

Así, la sola formalidad técnico-jurídica no asegura una obediencia permanente; es indispensable también una interpretación general que sustente al sistema de poder en su conjunto y permita al consenso cumplir la función justificante de una imagen del mundo legitimadora del poder (18).

El moderno Estado de Derecho necesita entonces de una justificación moral. Su pretensión de legitimidad requiere de sus ciudadanos la aceptación del ordenamiento jurídico no por temor a la pena o sanción que él implica, sino por libre voluntad. La obediencia a la ley se fundamenta así, en el reconocimiento de la aspiración a la justicia que late en todo orden jurídico. Los valores plasmados en el derecho han de contar con el reconocimiento de la colectividad incluso con independencia de que el derecho positivo coincida con ellos o no.

Una norma goza de validez social o vigencia cuando es reconocida por los destinatarios como válida o justificada. Esta validez se logra sólo mediante la corroboración discursiva fundada

en un consenso de los participantes, obtenido mediante argumentos racionales. Pero no sólo ello, exige además, que los valores encarnados en las normas vigentes, expresen intereses susceptibles de universalización de los afectados, mereciendo con ello su asentimiento (19).

Las formas de vida no sólo constan de imágenes del mundo; se complementan con el conjunto de instituciones que caen bajo el aspecto o idea de justicia.

Según Habermas, Weber habla de validez y legitimidad cuando un orden es reconocido subjetivamente como vinculante u obligatorio, tal reconocimiento se apoya directamente en ideas, que son las que contienen el potencial de fundamentación y justificación, en un contexto dado, y no en trama de intereses (20).

Así, la estabilidad de cualquier orden legítimo está sometida a limitantes estructurales derivados del potencial legitimador que poseen las ideas y las imágenes del mundo disponibles, y la capacidad del núcleo institucional para materializarlas.

En el caso del Estado de Derecho moderno, la separación entre moralidad y legalidad trae aparejado el problema de que ahora es el ámbito de la legalidad en su conjunto el que necesita una justificación práctica. El ámbito jurídico, que exige de los sujetos la disponibilidad a obedecer la ley, remite a una moral basada en principios. Habermas precisa:

"El catálogo de derechos fundamentales que contienen las constituciones burguesas cuando están fijadas por escrito, junto con el principio de la soberanía popular, el cual vincula la facultad de legislar a una comprensión democrática de la toma de decisiones colectivas, es expresión de esa justificación que ahora se torna estructuralmente necesaria" (21).

en un consenso de los participantes, obtenido mediante argumentos racionales. Pero no sólo ello, exige además, que los valores encarnados en las normas vigentes, expresen intereses susceptibles de universalización de los afectados, mereciendo con ello su asentimiento (19).

Las formas de vida no sólo constan de imágenes del mundo; se complementan con el conjunto de instituciones que caen bajo el aspecto o idea de justicia.

Según Habermas, Weber habla de validez y legitimidad cuando un orden es reconocido subjetivamente como vinculante u obligatorio, tal reconocimiento se apoya directamente en ideas, que son las que contienen el potencial de fundamentación y justificación, en un contexto dado, y no en trama de intereses (20).

Así, la estabilidad de cualquier orden legítimo está sometida a limitantes estructurales derivados del potencial legitimador que poseen las ideas y las imágenes del mundo disponibles, y la capacidad del núcleo institucional para materializarlas.

En el caso del Estado de Derecho moderno, la separación entre moralidad y legalidad trae aparejado el problema de que ahora es el ámbito de la legalidad en su conjunto el que necesita una justificación práctica. El ámbito jurídico, que exige de los sujetos la disponibilidad a obedecer la ley, remite a una moral basada en principios. Habermas precisa:

"El catálogo de derechos fundamentales que contienen las constituciones burguesas cuando están fijadas por escrito, junto con el principio de la soberanía popular, el cual vincula la facultad de legislar a una comprensión democrática de la toma de decisiones colectivas, es expresión de esa justificación que ahora se torna estructuralmente necesaria" (21).

Esto significa que a medida que el derecho moderno se convierte en medio organizativo de la dominación política, es decir, de "la dominación legal", ésta ha menester de una legitimación que satisfaga la necesidad de fundamentación que el derecho moderno tiene.

Habermas observa cómo la creciente formalización y positivización del derecho moderno, implica el predominio del aspecto cognitivo-instrumental sobre el práctico-moral en el proceso mismo de creación y adecuación del orden legal y, en ese sentido, la dilatación de las vías de legitimación y la descarga a la administración pública de presiones legitimatorias. Las esferas institucionales autonomizadas sufren el mismo proceso de supeditación de las orientaciones de acción éticas a las orientaciones puramente utilitaristas.

Para Habermas, la transformación del Estado liberal en Estado social en el capitalismo tardío implicó una intervención creciente del Estado para "corregir" las fallas del funcionamiento del mercado (22) y sus efectos desequilibradores y desiguales en el ámbito social, sin lograr desaparecerlos, sino sólo atenuarlos.

Para impedir la concientización de la contradicción entre una producción socializada en forma creciente y una apropiación privada del plusproducto, propia del capitalismo, el sistema político y, en particular el administrativo, debe alcanzar suficiente autonomía respecto de la voluntad legitimante y de los motivos definidos por los ciudadanos, así como instrumentar políticas que compensen los efectos desiguales producidos por el propio capitalismo, para evitar la agudización de las presiones legitimatorias estructurales.

Las políticas de bienestar social del Estado derivan su legitimidad del sufragio universal, en primera instancia, y de la pacificación del antagonismo de clase como resultado de la intervención de un poder estatal democráticamente legitimado para regular y paliar el proceso de crecimiento natural capitalista.

Los compromisos del Estado social se nutren así de una concepción que considera que al elevar el nivel de vida y el status de las masas "(...) mediante la participación cívica y el ejercicio de derechos sociales, la masa de la población consigue la oportunidad de vivir en libertad, justicia social y bienestar creciente. Ello presupone que las intervenciones estatales pueden garantizar la coexistencia pacífica entre capitalismo y democracia" (23).

Los programas del Estado social precisan de un amplio poder dado el incremento de las funciones del aparato estatal y del aumento exorbitante de asuntos sociales que han de manejarse administrativamente. La eficacia real en el mundo vital de sus beneficiarios pasa a depender de una compleja red jurídico-burocrática que tiende a cubrir la vida cotidiana de los individuos.

Se opera un proceso de burocratización del mundo vital que excluye la generación de un consenso racionalmente fundado. La administración pública va recogiendo muchas de las funciones integradoras que correspondían a valores y normas hasta entonces consensuados o que realizaban procesos de extendimiento (24), y tiende a convertirse en la principal herramienta estatal en la generación de un consenso fundamentalmente acrítico.

La burocratización y la sobrecarga del aparato administrativo generan penurias e ineficiencias en la prestación de servicios públicos tales como salud, vivienda y educación, y provoca constantes crisis de legitimación en la medida en que los medios administrativos no pueden producir o conservar estructuras normativas y realizar valores que mantengan el nivel de lealtad de las masas. También producen crisis de racionalidad, las que se expresan en la incapacidad para cumplir los imperativos que el mismo poder político se impone (25).

El Estado social de derecho se encuentra así atorado en una contradicción: para asegurar la lealtad de las masas debe profundizar las políticas de beneficio colectivo, pero debe recolectar impuestos en detrimento de las ganancias privadas y sufrir una ampliación de su aparato

burocrático. Las finanzas públicas comienzan a funcionar con déficit y a limitar los recursos destinados al bienestar social, al mismo tiempo que la elefantiasis que sufre le impide satisfacer las demandas de la población con celeridad y eficiencia, lo que a su vez profundiza el déficit de legitimidad del Estado.

Este se va agudizando por el hecho de que el intervencionismo estatal produce un ensamble de los espacios público y privado en el cual las instancias políticas toman ciertas funciones de la esfera de los particulares y poderosas organizaciones sociales como los sindicatos, las asociaciones empresariales, etc., adquieren funciones políticas. Estas organizaciones aspiran no sólo a compromisos con el Estado, sino incluso dentro de él. Evidentemente, la negociación se basa en el ajuste de intereses no susceptibles de universalización y de un equilibrio de posiciones de poder, que excluye en lo posible la esfera de lo público (26) y pretende, al mismo tiempo, asegurarse como mínimo el consentimiento plebiscitario entre la población a través del despliegue publicitario y demostrativo.

Sometido a estas presiones, el Estado ampliado o intervencionista entra en crisis:

"Desde la perspectiva subjetiva del ciudadano del sistema económico, el compromiso del Estado social consiste en que se gane lo suficiente y se obtenga la suficiente seguridad para poder reconciliarnos con las tensiones de un trabajo más o menos alienado, con las frustraciones de una función más o menos neutralizada como ciudadano sin más, con las paradojas del consumo de masas, por ejemplo, durante las vacaciones anuales explotadas por los circuitos turísticos; con el fin de reconciliarse con la miseria de una relación clientelista con las burocracias.

Evidentemente, la política económica nekeynesiana ya no alcanza a asegurar el crecimiento que es necesario para garantizar el pleno empleo y detener los conflictos causados por la redistribución. Los signos más claros de este compromiso que, por así decirlo, se ha quebrado, son reducciones en los ingresos reales de la masa de la población, paro y pobreza para una

minoría creciente, quiebras de empresas y, al mismo tiempo, mejoras en las condiciones de inversión y también tasas de beneficio creciente para una minoría muy reducida" (27).

Se inicia así, un proceso de desmantelamiento de los compromisos del Estado social que deja tras de sí amplios vacíos de legitimidad que sólo pueden llenarse con la ampliación de la democracia política formal, o con medidas extremas como la represión o el desamparo.

Refundamentar las formas de generación de legitimidad del Estado capitalista actual sobre las bases de un consenso racional, la realización de valores socialmente aceptados y la elevación del bienestar social, se convierte en el más importante reto del Estado capitalista actual.

1.3 LA LEGITIMIDAD EN NORBERTO BOBBIO

En la concepción de Norberto Bobbio sobre la legitimidad, se parte de una premisa básica del modelo jusnaturalista clásico: a diferencia de la sociedad familiar y la sociedad patronal "(...) el principio de la legitimidad de la sociedad política es el consenso" (28).

Así pues, lo que distingue a la sociedad política de la doméstica o de la patronal, es el fundamento de la autoridad y de la obligación de obedecer, es decir, los diversos principios de legitimidad. Ahora bien, ¿cómo se funda esta legitimidad?

La legitimidad supone que el hecho de poseer los instrumentos del poder no basta para que quien los detenta esté investido del derecho de mandar; es necesario además, haberlos adquirido observando ciertas reglas y principios que confieren el derecho, socialmente aceptado, de

gobernar. Los principios de legitimidad tienen "(...) la función de transformar una relación de fuerza en una relación de derecho" (29).

En primera instancia el poder legítimo se distingue del poder de hecho, en cuanto es un poder regulado por normas; empero, también requiere de la efectividad para observar o hacer observar las normas establecidas. Evidentemente, el ordenamiento normativo requiere de la fuerza para volverse efectivo.

Si lo que caracteriza al Estado es precisamente el poder exclusivo de hacer leyes y normas jurídicas, y de tener el monopolio de la fuerza para hacerlas respetar, para ser legítimo, dicho monopolio debe ser acompañado o precedido por razones tales que hagan de la obediencia de los destinatarios del poder no una simple observancia externa, sino una aceptación interna.

En el moderno Estado de derecho, un poder es legítimo en cuanto y en la medida en que es legal, es decir, en el sentido de que se ejerce de acuerdo con las leyes y en los límites por ellas impuestos, por un lado, y mediante leyes; esto es, a través de las normas generales válidas para toda la colectividad, y sólo excepcionalmente mediante disposiciones válidas para grupos particulares (30).

Según Bobbio, entre legitimidad y legalidad existe la diferencia siguiente: "(...) la legitimidad se refiere al título del poder, la legalidad al ejercicio. Cuando se exige que el poder sea legítimo se pide que quien lo detenta tenga el derecho de tenerlo (...). Cuando se hace referencia a la legalidad del poder, se pide que quien lo detenta lo ejerza no con base en el propio capricho, sino de conformidad con reglas establecidas (...). Desde el punto de vista del soberano, la legitimidad es lo que fundamenta su derecho; la legalidad es la que establece su poder. Desde el punto de vista del súbdito, al contrario, la legitimidad es el fundamento de su deber de obedecer; la legalidad es la garantía de su derecho de no ser oprimido" (31).

La legitimidad no se resuelve en su totalidad por la legalidad, es decir, con el apego a una norma superior en el ejercicio del poder político, pues es necesario también buscar un fundamento a esa norma para que su contenido sea aceptado por los gobernados como máxima de su acción. Bobbio establece:

"Ni la efectividad ni la legalidad agotan el proceso de legitimación del poder, esto lo saben muy bien los gobernantes que jamás se contentan con establecer el propio poder solamente sobre la duración o sobre el respeto a la ley, sino que para obtener la evidencia de la que tienen necesidad se reclama a valores como la libertad, el bienestar, el orden, la justicia" (32).

Para Bobbio, la obligación política de la obediencia se disuelve no sólo por el abuso de poder, sino también por defecto de poder, el cual se manifiesta en la incapacidad del gobierno para satisfacer las crecientes expectativas que nacen de la sociedad. De lo anterior deriva una situación de legitimación pasiva (apatía política) o de abierta deslegitimación, que se manifiesta en los fenómenos de desobediencia civil o incluso de resistencia activa (como el terrorismo).

La transformación del Estado liberal en Estado social, según Bobbio, implicó un proceso en el cual la sociedad civil se volvió una fuente inagotable de demandas al gobierno. La cantidad y calidad de estas demandas son tales, que chocan contra la lentitud de los complejos y burocratizados procedimientos estatales; lo anterior produce el fenómeno de la ingobernabilidad, en el cual aumentan las demandas de la sociedad civil y no aumenta, en la misma medida, la capacidad de las instituciones para responder a ellas. La incapacidad del Estado alcanza límites difíciles de superar.

La ingobernabilidad, así definida, está estrechamente relacionada con la legitimidad, pues: "(...) la ingobernabilidad genera crisis de legitimidad" (33). La legitimidad se funda entonces

también, en la capacidad el sistema político y administrativo para dar respuesta en forma adecuada y a tiempo a las exigencias crecientes de la colectividad.

La legitimidad del Estado depende de la existencia de una justificación ética y de la efectividad para cumplir con sus objetivos. Requiere efectivamente de apearse a ciertos valores reconocidos socialmente, pero sobre todo, de la posibilidad de concretarlos (34).

También Bobbio observa, al igual que Habermas, que el tránsito del Estado liberal al Estado social genera un proceso de publicitación del espacio privado y una privatización del espacio público. El primero refleja el fenómeno de subordinación de los intereses privados a los intereses de la colectividad representada por el Estado que invade y engloba progresivamente a la sociedad civil; el segundo, representa la revancha de los intereses privados mediante la formación de grandes y poderosos grupos organizados que se sirven del aparato público para alcanzar sus propios intereses. Las decisiones colectivas, o más correctamente, que afectan a la colectividad, terminan por ser el fruto de negociaciones y acuerdos que representan a las fuerzas sociales (como los sindicatos o asociaciones empresariales) y a las fuerzas políticas, y no más de votaciones en asambleas en las que rige la norma de la mayoría. Las votaciones se desarrollan y mantienen para cumplir con el principio constitucional en el sentido de que en el Estado representativo moderno los sujetos políticos importantes son los individuos y no los grupos (...) sin embargo, estas votaciones terminan por tener un valor puramente formal de ratificación de decisiones tomadas en otra sede mediante el procedimiento de la negociación" (35).

La negociación excluye por naturaleza la publicidad, es decir, tiene un carácter privado y, en ocasiones, hasta secreto. Los propios términos de la negociación y sus reglas están exentos de una regulación jurídica concreta, por ubicarse en un espacio fuera de su competencia formal y de la generalidad de la norma.

Empero, "El costo que se debe pagar por el compromiso de pocos frecuentemente es la indiferencia de muchos" (36), la cual tiene una de sus manifestaciones en la apatía política y el abstencionismo electoral, lo que en sí puede interpretarse como una disminución en el nivel de legitimidad y consenso del Estado.

Es evidente que en este caso, el Estado debe buscar generarse consenso a través de principios de justicia distributiva. Sin embargo no hay un criterio universal que determine específicamente qué cosa se debe distribuir y con qué criterio (37). El bienestar social puede parcialmente responder a este dilema.

LA ESTADO, LEGITIMIDAD Y BIENESTAR SOCIAL.

El Estado influye sobre la realidad social principalmente a través de la administración pública. En toda acción estatal subyace un proyecto del mundo de la vida que se relaciona con las imágenes generadas en el ámbito cultural de un "Vivir Bien" ideal y socialmente aceptado. El Estado y la administración pública operan en dos esferas simultáneamente: por un lado, tienen que garantizar la satisfacción de un mínimo de necesidades materiales que son vitales para la sociedad; por otro, tienen que buscar la concreción de ese proyecto de mundo de vida que sostienen y que a la vez los sustenta.

Desde esta perspectiva, el proyecto de mundo de vida ofrece un gran potencial legitimador para un orden político o un Estado. Si nos referimos a un Estado de derecho; esto es, a un Estado que actúa conforme a, y con base en leyes y normas jurídicas, lo que convierte al propio derecho en su principal fuente de legitimidad, no podemos reducir la legitimidad a la legalidad, pues el derecho para ser reconocido válido y vigente, requiere de una ulterior fundamentación: que

coincida y procure el proyecto de mundo de vida o, dicho de otra forma, que corresponda a los valores y principios axiológicos colectivos.

Si el orden jurídico cumple con esa condición, el Estado tiene garantizada una primera instancia de legitimidad. Empero, no basta con plasmar el proyecto de mundo de vida y los valores en una norma jurídica; se requiere su concreción efectiva mediante la administración pública. Esta se convierte así, en un complemento indispensable del derecho en la generación de legitimidad.

La administración pública debe cumplir con las premisas del Estado de derecho, es decir, actuar con base en y conforme a reglas, procedimientos y atribuciones establecidas previamente en la ley. Pero para que pueda generar legitimidad, requiere del logro de resultados y de la realización de valores que, como parte del Estado, le son inherentes a su acción.

La actividad estatal no se reduce entonces a la formulación de las leyes y de las decisiones que interesan a la sociedad; supone también la acción de la administración pública para su ejecución.

La administración pública es así, el conjunto de instituciones, órganos u organismos públicos -así como de sus funciones- que como parte del Estado, ha recibido la competencia, atribuciones y los medios necesarios para la satisfacción de intereses teóricamente generales, apoyándose en elementos tales como personal técnico-administrativo (burocracia) y patrimonio adecuado, caracterizándose por una competencia legítima delimitada jurídicamente, una estructura burocrática jerarquizada y profesional, por una acción conforme y a través de leyes y decretos, por una separación entre medios administrativos y personal administrativo, y por una actividad permanente sobre los diversos ámbitos sociales.

En la perspectiva habermasiana, el proyecto del mundo de vida sería producto de la acción comunicativa y de los procesos cooperativos de interpretación, i. e., del mecanismo "(...) de entendimiento que armoniza entre sí las orientaciones de acción de los participantes" (38).

Según Habermas, frente a las normas de integración social (basada en los procesos de entendimiento), se requiere una integración sistémica que se basa en un control no normativo de decisiones particulares carentes de coordinación. A medida que aumenta la complejidad social y la racionalización de las imágenes del mundo de la vida, los mecanismos de la integración sistémica se separan cada vez más de las estructuras sociales que cumplen las funciones de integración social y tienden a controlarla descolgándose de normas y valores. Esto se traduce en un creciente predominio de acciones racionales con arreglo a fines, que se independizan de sus fundamentos práctico-morales (39).

Sin embargo, el mundo de la vida, constituido por los miembros de la sociedad a partir de tradiciones culturales comunes, es el que define la identidad del sistema social en su conjunto. Por ello, los mecanismos sistémicos no pueden escindirse totalmente de aquél, sino que requieren un anclaje en el mundo de vida, lo que para Habermas supone una institucionalización: surgen así nuevas estructuras sociales como el Estado y los subsistemas regidos por medios (40), en mayor o menor medida, anclados en el mundo de la vida.

Si las funciones primordiales de la sociedad se distribuyen entre diversos sistemas de acción (dentro de los cuales se encuentra la administración pública que se especializa en la realización de fines colectivos a través de decisiones vinculantes), en la medida que el subsistema economía se rige por medio de control sistémico (el dinero) y el aparato del Estado se hace dependiente de él, se opera una asimilación de esos sistemas y del poder político al dinero.

De esta forma la integración sistémica ataca a las formas de integración social. El mundo de la vida queda entonces desvalorizado y sometido a las interacciones regidas por medios, dejando abierto el camino a la institucionalización de la acción racional con arreglo a fines.

Para Habermas, a diferencia del medio dinero, el medio poder necesita de legitimación; lo que exige no sólo observancia de la ley, sino también un sentimiento de vinculación basada en el reconocimiento de pretensiones normativas de validez (41). Lo anterior, supone que la determinación de lo considerado "fines colectivos", requiere de un consenso normativo producto de la tradición o de los procesos de entendimiento.

Es evidente que aún cuando funciona como medio, el poder para conservarse y ser legítimo, requiere guiarse por el proyecto del mundo de la vida aceptado por los miembros de la sociedad.

La mayoría de los Estados actuales tienen en sus derechos fundamentales y sociales, y en el principio de la soberanía popular, las instituciones básicas que les permite anclar en el mundo de la vida y obtener de esa manera, legitimidad y consenso.

Empero, cuando la racionalidad instrumental logra penetrar los ámbitos de la vida estructurados comunicativamente y se sobrepone a la racionalidad práctico-moral, el mundo de la vida queda desfasado de los ámbitos crecientemente complejos de la economía y de la administración estatal y cae bajo su dependencia. No se busca ya materializar los valores colectivos, histórica y culturalmente determinados, sino aplicar criterios técnicos para incrementar las ganancias o la eficiencia administrativa.

Es entonces cuando las instituciones quedan vacías del contenido real y sólo queda su existencia formal. Cuando el derecho, la administración pública, y prácticamente toda acción del Estado, quedan desconectados de motivos éticos y principios axiológicos.

Según Habermas, "las esferas de la opinión pública cultural y política quedan definidas desde la perspectiva sistémica del Estado como entorno relevante para la obtención de la legitimación" (42).

Lo anterior, pues es la esfera política de lo público, el espacio en el cual los ciudadanos se relacionan voluntariamente para discutir públicamente en torno a objetos y hechos referidos a la praxis estatal, sometiendo a ésta a un control democrático (43).

Si el poder del Estado es considerado como poder público es porque a través de sus instrumentos (como lo es la administración pública) debe desarrollar tareas para el bien común y procurar el bienestar social de los ciudadanos; de ello depende en gran medida el grado de legitimidad y consenso estatales.

La esfera de lo público sufre los embates de una creciente intervención y control del medio poder, quedando incluso asimilada a éste. Este espacio para la discusión y crítica de la acción pública se convierte en un ámbito cuasi-estatal de simple ratificación y aclamación de decisiones tomadas en otra parte.

El predominio de la racionalidad instrumental sobre la comunicativa, se refleja en el sistema político en la creciente tecnificación de la decisión política; en su orientación por criterios técnicos y de calculabilidad, en términos de eficiencia y productividad, que se pretenden erigir en una nueva fuente de legitimidad del poder público.

En este proceso, los problemas de legitimación se agudizan, pues el sistema político pierde fuerza vinculante al eliminar consideraciones éticas en las decisiones públicas; al escindir la acción estatal del proyecto de mundo de vida generado comunicativamente y al alejarse la administración pública de su objetivo fundamental y principal fuente de legitimidad: la materialización de ese proyecto y la procuración de bienestar social.

Habermas comparte con Weber la idea de que la administración (pública y privada) ejercida mediante un cuadro burocrático y profesional, es la más adecuada a la moderna dominación del Estado capitalista, por lo que no puede escapar a una creciente burocratización de espacios vitales, en la medida en que interviene cada vez más en ellos.

Además: "La burocratización se apodera de los procesos espontáneos de formación de la opinión y de la voluntad colectivas y las vacía de contenido; amplía, por un lado, el espacio para la movilización y, por otro, facilita la desconexión de las decisiones políticas respecto a los aportes de legitimación procedentes de los contextos concretos del mundo de la vida formadores de identidad" (44).

Ea decir, se definen las cuestiones prácticas y se transforman en cuestiones técnicas que rechazan las exigencias de justicia material y bienestar social, y no son susceptibles de discusión pública.

En estas circunstancias, el poder político buscará la aceptación de las decisiones públicas por vías despolitizadoras, como es la propaganda, y por medio de la manipulación que sobre la opinión pública realizan los medios de comunicación masiva. Esto produce un fenómeno de autonomización del aparato estatal respecto de la voluntad popular legitimante, en la medida en que la esfera de la "opinión pública", ya no aparece como un ámbito autónomo y de control

democrático de la sociedad sobre el Estado, sino como un espacio asimilado a éste de generación de un consenso eminentemente acrítico.

Asimismo, la burocratización que sufre el aparato del Estado, hace crecer la distancia entre los gobernantes y los gobernados y con ello, se acentúan las necesidades de legitimación estatal.

A lo anterior, se agrega el hecho de que el Estado social absorbe administrativamente las tendencias a las crisis económicas para intentar corregirlas o retardarlas. Las consecuencias de una crisis se ven de esta manera desplazadas a la administración pública y pueden adquirir múltiples formas: endeudamiento público, incapacidad para atender demandas colectivas o imposibilidad de cumplir con planes gubernamentales.

Ante un déficit de legitimidad, el Estado procurará formarse un consenso social, no considerando ya a éste como el factor inicial y principal de la formación de la voluntad colectiva y base de la legitimación, sino como punto terminal de la producción de la lealtad de las masas que el sistema político exige para autonomizarse aún más del mundo de la vida.

De esta manera, los efectos organizativos del sistema político presionan a los procesos de formación de valores y normas en la conformación de la voluntad política.

Es así como el consenso racional construido mediante la acción comunicativa, deja su lugar a una lealtad pasiva de las masas y el sistema político buscará asegurar ésta "tanto por vía positiva como por vía selectiva, positivamente capitalizando las expectativas de cumplimiento de los programas propios del Estado social; selectivamente, excluyendo determinados temas y asuntos de la discusión pública. Y esto, a su vez puede hacerse por medio de filtros estructurales en el acceso a la esfera de la opinión pública-política, por medio de deformaciones burocráticas de las

estructuras de la comunicación pública o por medio de un control manipulativo de los flujos de información" (45).

Lo anterior provoca el fenómeno de despolitización o neutralización de la participación política, reducida sólo al instante de la elección. Ante la imposibilidad real de influir determinadamente en la decisión pública, se incrementa entre los ciudadanos la apatía política, la cual tiene su mayor expresión en el abstencionismo electoral.

Se demuestra entonces que los mecanismos que el sistema político emplea para mantener la lealtad de las masas no pueden producirla a voluntad; necesitan en cierto grado de una orientación conforme a valores para generar asimismo un cierto nivel de lealtad.

La creciente invasión de los ámbitos de la vida estructurados comunicativamente por parte de la racionalidad instrumental, se refleja en el reemplazo del bienestar como fuente fundamental de legitimidad del Estado y de la administración pública. Su lugar tiende a ser ocupado por criterios de eficiencia y de racionalidad técnica en la acción estatal. De esta manera, las tareas del poder político comienzan a transformarse en tareas técnicas.

La paulatina desconexión de motivos axiológicos del quehacer público, obliga al Estado a avalar al recurso propagandístico y a la eficiente gestión de la administración pública -entendida como dimensión técnica- con el objeto de atenuar las presiones legitimatorias que ese mismo proceso genera. Sin embargo, la realización del mundo de la vida, por definición, no puede partir de consideraciones puramente técnicas, sino de criterios de racionalidad comunicativa socialmente estructurados.

Por ello, el sistema político-administrativo incrementa su posibilidad de sufrir profundas crisis de racionalidad y legitimación. Lo anterior, debido a su cada vez mayor incapacidad para

resolver los problemas de los ámbitos que invade, principalmente del económico, y para alcanzar los objetivos de planeación administrativa (regida por la racionalidad técnica) que esa misma invasión impone.

La crisis de legitimación se origina entonces por la intervención del sistema político-administrativo en el ámbito más estructurado comunicativamente, como lo es el sociocultural, y por sus pretensiones de someterlo a un lógica instrumental.

Así, el nuevo modo de legitimación estatal encuentra sus límites y hace renacer los imperativos de una legitimidad basada en el bienestar y la felicidad; o dicho de otra manera, en la realización de los intereses socialmente universalizables plasmados en el proyecto de mundo de la vida.

Lo anterior supone que la legitimidad no puede basarse únicamente en la racionalidad formal de la actividad estatal, sino que exige un consenso social sobre los valores colectivos vigentes. Esto quiere decir que la legitimidad no se reduce sólo a la legalidad en el ejercicio del poder político y de los mecanismos de su constitución, sino además requiere un consentimiento con los resultados de su actuación cotidiana. De esta manera, el ciudadano concede legitimidad al poder a través de su participación en la voluntad política, en primera instancia; pero sobre todo, a partir de la identidad entre el universo valorativo establecido y los beneficios sociales concretos que de ello se derivan. De esta manera, podemos afirmar que el Estado se legitima en virtud de su legalidad y en clara referencia a los resultados prácticos que la administración pública obtenga para concretar el proyecto de mundo de vida socialmente aceptado.

El aparato político-administrativo recibe presiones legitimatorias en la medida en que el Estado amplía su intervención en otras esferas sociales y aumenta con ello, los asuntos que han de manejarse administrativamente y, por ende, burocráticamente.

Estas crecientes necesidades de legitimación, pueden satisfacerse con los medios de la democracia política, en el sentido de ampliar la participación ciudadana en los procesos de formación de la voluntad política. Sin embargo, la legitimidad que de esta forma se genera, es limitada, pues el aparato estatal ha adquirido una extraordinaria independencia respecto de esa voluntad; al grado de crear mecanismos efectivos de manipulación sobre ella que generan una gran desconfianza ciudadana respecto a su participación política real en la toma de decisiones.

Simultánea y complementariamente, el Estado se ve obligado a extender sus prestaciones sociales de tal manera que los efectos de sus intervenciones regulen y equilibren las desigualdades generadas en los diferentes espacios sociales, sobre todo el económico. Sin embargo, la pura aplicación de políticas sociales no genera legitimidad; se requiere además que estas medidas sean eficientes, en los términos en que provean, restituyan y mantengan, en tiempo, forma y cantidad, los beneficios colectivos.

La legitimidad resulta pues del poder justificador de los principios legitimantes; de la legalidad en los medios de adquisición del poder político y de su ejercicio; de la coincidencia de los principios jurídicos fundamentales con los valores culturales constitutivos del proyecto de mundo de vida y universalizados socialmente, y de la capacidad del sistema político-administrativo para realizar efectivamente esos valores.

De esta forma, la legitimidad supone la capacidad del sistema para generar y preservar la creencia de que las instituciones políticas existentes son las mejores, y las que garantizan la viabilidad y materialización del proyecto de vida. El Estado tiene entonces que discernir las prioridades en el uso del gasto público y aplicarlo administrativamente, de tal manera que satisfaga la función de impulsar el desarrollo económico y sus necesidades de legitimación al mismo tiempo.

La legitimidad requiere de una concepción del mundo y de la sociedad que fundamente el proyecto de vida colectivo, de un sistema organizado de valores y representaciones socialmente aceptado, y de un núcleo institucional que construya y haga valer el orden normativo y que concrete el proyecto de mundo de vida. A nivel del sistema político, este último se plasma en la existencia de un poder legislativo que elabora el orden jurídico, hipotéticamente de acuerdo al universo sociológico existente, de un poder judicial que garantiza la constitucionalidad y aplicación de la ley, y de un poder ejecutivo que, apoyado en la administración pública, busque hacerlo realidad.

Las constituciones políticas actuales, normalmente declaran los valores en los que se soporta la legitimidad del Estado y describen las instituciones que garantizan su efectividad.

El Estado puede ver entonces disminuido su nivel de lealtad de las masas y de legitimidad, si no logra preservar y reproducir un ordenamiento jurídico acorde con los valores colectivos, o si se muestra incapaz de hacerlos realidad.

Este déficit puede manifestarse como apatía a la obediencia del sistema político, abierta desobediencia, como indiferencia a participar políticamente, como en el caso del abstencionismo, o a rechazar por vía del voto al personal político gobernante.

La legitimidad exige eficacia y efectividad del Estado para satisfacer intereses materiales e ideales de la colectividad. Por eficacia se entiende la capacidad de un régimen para enfrentar problemas con las soluciones adecuadas. Por efectividad, se entiende la capacidad estatal para ejecutar prácticamente las políticas formuladas, con el resultado deseado.

En esto último, es posible ubicar el hecho de que incluso las mejores leyes no valen si no pueden hacerse cumplir; no valen si no hacen factible concretar los valores que les preceden, las

fundamentan y laten en su contenido y espíritu. Esto quiere decir que, si bien la norma jurídica representa el ideal de igualdad, libertad y justicia social, no basta con que quede plasmado en ella, sino que requiere además de una concreción efectiva y eficiente.

El Estado puede sufrir crisis de esta capacidad, la cual toma la forma de crisis de eficiencia o racionalidad, en la medida en que el sistema administrativo no logra cumplir con las tareas de desarrollo económico y planeación social que se ha impuesto. O bien, crisis de legitimidad, que significa que el sistema de legitimación no logra mantener el grado necesario de lealtad de las masas.

El hecho de que el Estado intervenga en prácticamente todos los ámbitos sociales, provoca que exista un desplazamiento de los conflictos en esas esferas al sistema político, o viceversa, que la conflictividad política genere efectos perturbadores en las áreas con las cuales se relaciona.

Un ejemplo de esto es la crisis de las finanzas estatales. El presupuesto público tiene que costear los gastos públicos de una producción crecientemente socializada; los gastos de la competencia internacional y de la demanda efectiva de bienes improductivos; los gastos sociales, de inversión pública, de servicios públicos y de consumo social relacionado directamente con la producción (vivienda, transporte, salud, educación, seguro social); los gastos de desempleo y de daños ecológicos provocados por el crecimiento económico. Y esto, sólo lo puede hacer si amplía su sistema de recaudación fiscal a costa de las ganancias privadas.

Pero tal recaudación tiene un límite: la reproducción ampliada del capital. Es decir, los impuestos no pueden absorber las ganancias privadas en su totalidad sin correr el riesgo de obstruir esa reproducción y con ello, de afectar al sistema económico y a la vez, verse impactado negativamente por sus efectos. Por ello, la política de gasto público supone una orientación del programa de egresos que satisfaga las prioridades de su utilización para impulsar el crecimiento económico y, simultánea y contradictoriamente, las necesidades de legitimación. Normalmente la

primera prioridad se sobrepone a la segunda, y se fomenta el desarrollo económico aún a costa de los mecanismos que generan legitimidad, como en el caso del gasto público destinado al beneficio social.

Así, el impulso económico puede llevar al Estado a posponer la materialización de la idea del mundo de vida y, con ello, a profundizar su déficit de legitimidad, en la medida en que existe una creciente desconexión de los valores y expresiones simbólicas de la colectividad respecto de las funciones prácticas de la administración pública.

Esta separación y diferenciación entre práctica administrativa, tradiciones culturales, valores colectivos e ideal del proyecto de mundo de vida, disminuye la lealtad de las masas y acentúa las necesidades de legitimación. En este caso, las demandas sociales superan en mucho la capacidad del Estado para satisfacerlas; o bien, pueden aparecer expectativas nuevas que el núcleo institucional no puede satisfacer con alguna categoría que conforme al sistema, y obligue al aparato estatal a modificarse e integrar en su seno nuevas instituciones. En tal caso, la crisis de legitimidad aparece como una discrepancia entre las posibilidades del Estado para sostener un proyecto de mando vital social, y las exigencias y el suministro de motivos ofrecidos por el sistema sociocultural hacia su materialización.

Dicha falta de legitimidad puede salvarse si se amplían las prestaciones sociales del Estado y si se incrementa el gasto público de beneficio social, de tal manera que se correspondan las motivaciones y expectativas colectivas con el marco institucional que las satisface y, sobre todo, el proyecto del mundo de vida con la actividad de la administración pública. De esta manera, las tensiones y presiones legitimatorias del Estado moderno, pueden disminuirse, aunque no desaparezcan.

NOTAS:

(1) Weber, Max. ECONOMIA Y SOCIEDAD. México, F.C.E., 1984, (7a. reimpresión), p. 25.

(2) Ibid. p. 29.

(3) Ibid. p. 43.

(4) Ibid. p. 170.

(5) Ibidem.

(6) Ibid. p. 172.

(7) Weber, Max. EL POLITICO Y EL CIENTIFICO. México, Premiá, 1985, (5a. edición), p. 8.

(8) Weber, Max. ECONOMIA... op. cit. p. 173-175.

Para Weber el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático, pues es el más racional desde el punto de vista técnico-formal y el más adecuado para el desarrollo de la moderna empresa capitalista.

(9) Ibid. p. 735-736.

(10) Ibid. p. 1074.

(11) Habermas, Jürgen. PROBLEMAS DE LEGITIMACION EN EL CAPITALISMO TARDIO. Buenos Aires, Argentina, Amorrortu, 1975, p. 24-25.

(12) Habermas, J. "Para la Reconstrucción del Materialismo Histórico". En: Revista CUADERNOS POLITICOS, México, Era, Abril-Junio 1981, p. 8.

(13) Ibid. p. 15.

(14) Ibid. p. 27.

(15) Ibid. p. 29.

(16) Ibid. p. 22.

(17) Habermas, J. PROBLEMAS... op. cit. p. 118.

(18) Ibid. p. 124.

Habermas denomina esta forma de legitimación derivada del poder siguiendo procedimientos jurídicos únicamente, legitimación procedimental. Esta se fundamenta en el hecho

de que la ley es debatida, aprobada y promulgada por órganos jurídicamente competentes, y porque es aplicada de acuerdo a un procedimiento legal establecido. Empero "(...) la aspiración a la legitimación del Estado democrático de derecho no queda satisfecha por el hecho de que las leyes, sentencias o medidas se dicten, pronuncien o adopten según el procedimiento prescrito. En cuestiones fundamentales no es suficiente la legitimidad procedimental: el propio procedimiento y la totalidad del ordenamiento jurídico han de poder justificarse fundamentándose en principios".

Habermas, J. ENSAYOS POLITICOS. Barcelona, España, Península, 1988. p. 83.

(19) Habermas, J. TEORIA DE LA ACCION COMUNICATIVA. Tomo I, Madrid, España, Taurus, 1987, p. 129.

"Sólo los valores que pueden ser abstraídos y generalizados y transformados así en principios, que pueden ser interiorizados como principios básicamente formales y aplicados procedimentalmente, pueden ejercer una fuerza orientadora de la acción lo bastante intensa como para trascender las situaciones concretas y, en el límite, penetrar sistemáticamente todos los ámbitos de la vida, poner bajo la fuerza unificadora de una idea toda una biografía o incluso la historia entera de grupos sociales". Ibid. p. 232.

(20) Ibid. p. 253.

(21) Ibid. p. 338-339.

(22) Habermas, J. PROBLEMAS...op. cit. p. 49. Para las transformaciones que se operan en el tránsito del Estado liberal al Estado social, véase: Habermas, J. "El Concepto de Participación Política", en: Abendroth, W. et. al. CAPITAL MONOPOLISTA Y SOCIEDAD AUTORITARIA. Barcelona, España, Fontanella, 1973, p. 15-61.

(23) Habermas, J. ENSAYOS... op. cit. p. 121.

(24) Ibid. p. 208.

(25) Habermas, J. PROBLEMAS...op. cit. p. 81-82.

(26) Sobre el concepto de "Esfera de lo Público", véase: Galván Díaz, Francisco (comp.). TOURAINE Y HABERMAS: ENSAYOS DE TEORIA SOCIAL. México, UAM-UAP, 1986, p.51-61.

(27) Habermas, J. ENSAYOS...op. cit. p.129.

(28) Bobbio, N. y Bovero, M. SOCIEDAD Y ESTADO EN LA FILOSOFIA MODERNA. México, F.C.E. (Colec. Popular No. 330), 1986, p.55.

Según Bobbio, los rasgos esenciales del modelo iusnaturalista son:

"(...) a) el Estado de naturaleza es la sede de las relaciones más elementales entre los hombres, esto es, de las relaciones económicas, en cuanto tal representa el descubrimiento de la esfera económica como diferente de la esfera política, y la esfera privada como diferente de la esfera pública. Esta diferencia es propia de la sociedad en la que ha cesado la confusión entre el poder económico y el poder político que es la característica de la sociedad feudal; b) esta esfera de las relaciones económicas está regida por leyes propias de existencia y de desarrollo que son las leyes naturales; en cuanto tal representa el momento de la emancipación de la clase que se prepara para devenir económicamente dominante respecto al estado existente; c) en cuanto a estados cuyos sujetos son individuos singulares, abstractamente independientes los unos de los otros, por tanto en contraste y en conflicto entre ellos exclusivamente por la posesión recíproca y el intercambio de bienes, el estado de naturaleza refleja la visión individualista de la sociedad y de la historia que es considerada comúnmente como un rasgo distintivo de la concepción del mundo y de la ética burguesa; d) la teoría contractualista, es decir, la idea de un Estado fundado en el consenso de los individuos destinados a formar parte de él, representa la tendencia de la clase que se mueve hacia la emancipación política, además de económica y social, para poner bajo su control el mayor instrumento de dominación del que se sirve un grupo de hombres para obtener la obediencia, en otras palabras, manifiesta la idea de que una clase que se prepara para volverse económica e ideológicamente dominante, debe conquistar también el poder político, es decir, debe crear el estado a su imagen y semejanza; e) la tesis de que el poder es legítimo solamente en la medida en que está fundado en el consenso, es propia de quien lucha por conquistar un poder que todavía no tiene, y que después es perdonado por sostener, una vez conquistado el poder, la tesis contraria; f) en fin, los ideales de libertad e igualdad, que en el estado de naturaleza encuentran su sede, si bien imaginaria, de realización, indican y prescriben una manera de concebir la vida en sociedad

antitética a la tradicional, según la cual, la sociedad humana está construída sobre la base de un orden jerárquico tendencialmente estable porque va de acuerdo a la naturaleza de las cosas, y caracterizan la concepción libertaria e igualitaria que por donde quiera anima los movimientos burgueses contra los vínculos sociales, ideológicos, económicos y políticos que le obstaculizan el ascenso". Ibid. p. 63-65.

(29) Bobbio, N., y Bovero, M. ORIGEN Y FUNDAMENTOS DEL PODER POLITICO. México, Crijalbo, 1985, p. 21.

(30) Ibid. p. 33.

(31) Ibid. p. 30.

(32) Ibid. p. 35.

(33) Bobbio, N. ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD. Barcelona, España, Plaza y Janés, 1977, p. 38.

(34) Así, por ejemplo, la autoridad pública debe inspirarse en los principios de justicia distributiva, dando a cada uno lo que le corresponde, sobre la base de criterios que pueden cambiar según las diferentes situaciones históricas. Véase: Ibid. p. 19.

(35) Ibid. p. 132-133.

(36) Bobbio, N. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA. México, F.C.E., 1986, p. 44.

(37) Ibid. p. 89.

(38) Habermas, J. TEORIA DE LA ACCION COMUNICATIVA. Tomo II, Madrid España, Taurus, 1984, p. 213.

(39) Ibid. p. 217.

(40) Ibidem.

(41) Ibid. p. 387.

(42) Ibid. p. 452.

(43) Habermas, J. "La Esfera de lo Público", op. cit. p. 51.

(44) Habermas, J. TEORIA... op. cit., Tomo II, p. 461.

(45) Ibid. p. 489-490.

**II. LOS FUNDAMENTOS DE LA
LEGITIMIDAD DEL ESTADO MEXICANO**

II.1 ANTECEDENTES.

En el capítulo anterior, después de analizar el concepto de legitimidad en Weber, Habermas y Bobbio, se afirmó que la legitimidad del Estado moderno no se puede fundar solamente en su calidad de Estado de Derecho, es decir, que actúa con base en, y por medio de, reglas jurídicas generales que establecen formalmente sus propios mecanismos de creación, corrección y adecuación. Este principio de legalidad requiere, además, de la consolidación y materialización de la identidad social y del proyecto del mundo de vida que se inscribe normalmente en el mismo ordenamiento jurídico, y que se traduce en la consolidación de una vida buena o tolerable interpretada culturalmente.

En este sentido, es menester distinguir entre las estructuras de concepción del mundo de vida que resultan decisivas para la moral y el derecho; las normas del derecho que integran las ideas del mundo de vida, y los medios e instituciones estatales que buscan su concreción. Claro está que el afianzamiento de éstas tres instancias es un proceso histórico que depende del desarrollo de los valores culturales, del orden jurídico y del Estado.

Solamente de esta manera puede entenderse el hecho de que la colectividad acepte y continúe creyendo en un proyecto de mundo de vida, y rechace, cuestione o critique las formas e instituciones específicas estatales que pretenden su materialización, o aquellas normas jurídicas secundarias que son contrarias a ese proyecto o bien, aquellas reformas que sobre todo a nivel constitucional, deforman o alteran las normas que integran las ideas del mundo de vida fundamentales.

La legitimidad de un Estado aparece entonces como el resultado de la identificación de un proyecto de mundo de vida socialmente aceptado, las normas jurídicas y las acciones que, a través de la administración pública, realiza el propio Estado, el cual aparece de esta forma como el

garante y el principal medio para alcanzar ese orden ideal, racional, justo y generador de beneficios.

A pesar de que las funciones del Estado en materia de seguridad social, de promoción personal por vía del sistema escolar y de intervención económica, pueden entenderse como estabilizadoras del ciclo de reproducción capitalista, no dejan de basarse en ciertos valores e imágenes del mundo de vida.

Tales funciones, que el Estado adquiere al transitar de su fase liberal a su fase social, suponen el cambio de la ideología del libre cambio; la cual es reemplazada por un programa sustitutorio de bienestar colectivo que pretende compensar los desequilibrios generados por el desarrollo económico.

A pesar de que ese programa se orienta a mejorar el funcionamiento de un sistema regulado, las pretensiones de valor que, distorsionadas, se manifiestan en él, son expresión de ciertas interpretaciones de la "vida feliz".

Si bajo el concepto de mundo de vida se conciben las estructuras de valores de la tradición cultural, las instituciones que les confieren virtud normativa y la posibilidad de universalizar principios tales como los expresados en los derechos civiles, políticos y sociales, el Estado moderno no puede eludir plantear esquemas de democracia en los cuales los ciudadanos decidan no sólo qué personas los gobernarán, sino también la orientación de sus decisiones.

Es cierto que el Estado puede buscar una participación ciudadana formal, pero que le permita simultáneamente adoptar decisiones con independencia de los motivos definidos por los ciudadanos. En este caso, para que la indiferencia política que con ello se crea no se convierta en

un disenso activo, el programa estatal de seguridad social, debe satisfacer la expectativas compensatorias conforme al propio sistema.

El establecimiento de un programa de beneficio social, al lado del catálogo tradicional de los derechos fundamentales, puede desplazar las fuentes potenciales del conflicto social hacia la periferia, como es el caso de los grupos marginados, sin poder evitar que lleguen a manifestarse de manera violenta.

Además, cuando no se satisfacen expectativas de bienestar organizadas por el Estado, las tensiones sociales pueden adquirir la forma de luchas por la expansión de la formación democrática de las decisiones públicas, dilatándose entonces las necesidades de legitimación estatal. No es raro que en México, una vez que el programa social del Estado evidenció sus límites, las presiones por abrir espacios de participación política se hicieran más agudas y constantes.

El Estado, el derecho y las instituciones, aún no desprovistos de deformaciones autoritarias actualmente, requieren de conciliar intereses para continuar operando como factores regulatorios de una sociedad dividida. Y ello los obliga a considerar, inevitablemente, la tendencia hacia la realización de la democracia e intereses mínimamente universalizables.

Sin embargo, la creciente complejidad social genera un riesgo permanente de sufrir déficit de legitimidad, en razón de que los medios administrativos del Estado no pueden producir o conservar en la medida requerida, la motivación colectiva hacia las estructuras jurídicas y estatales que se pretenden integradoras de las ideas constitutivas del proyecto vital social. Esto se traduce evidentemente en una disminución en el nivel de lealtad de las masas.

En México, el Estado transitó de su fase liberal a la social a raíz de la Revolución de 1910. La participación en el movimiento armado de obreros y campesinos trajo consigo el programa de reivindicaciones y derechos sociales que quedó plasmado en la Constitución de 1917. El proyecto y las imágenes del mundo de vida social quedaron así institucionalizados en la Norma Jurídica Fundamental.

Al lado de los derechos liberales clásicos como la libertad de ideas, de prensa; el derecho de petición; la libertad de asociación y de tránsito; la no retroactividad de la ley, la libertad de creencias; los derechos cívicos (artículos 6º, 7º, 8º, 9º, 11, 14, 24 y 35 respectivamente); y de decisiones políticas fundamentales como la soberanía popular; el régimen republicano, representativo, democrático y federal; el juicio de amparo; el municipalismo y la separación Estado-Iglesia (artículos 39, 40, 41, 49, 83, 107, 115 y 130 respectivamente); se establecieron los llamados derechos sociales.

Estos, se plasmaron sobre todo en los artículos 3º, 4º, 5º, 27 y 123. En ellos, están contenidos principios valorativos como la igualdad y la justicia sociales, dentro de una concepción que erige al Estado mexicano como el único sujeto capaz de velar y proteger los intereses de los grupos y sectores más débiles de la sociedad.

En el artículo 3º se estableció el carácter laico de la educación, así como la gratuidad de la enseñanza pública. Los artículos 4º y 5º establecieron la libertad de trabajo y de prestación de servicios con justa retribución y pleno consentimiento.

En el artículo 27 se estableció la superioridad del interés general, representado por el Estado, sobre los derechos individuales a la propiedad y sobre todo interés particular; la Nación como depositaria originaria de la propiedad sobre tierras y aguas; su derecho a transferir el dominio de ellas para constituir la propiedad privada y la facultad del Estado para imponerle las

modalidades que dictara el interés público. Si bien es cierto el problema agrario (una de las causas principales de la Revolución) no se dimensionó en su complejidad, la Carta Magna gracias a este artículo, adquirió un carácter de garantía del reparto agrario y de instrumento reformador de las estructuras campesinas y socio-económicas.

En el artículo 123, que integró el Título Sexto (Del Trabajo y de la Previsión Social) de la Constitución de 1917, se establecieron la jornada máxima de trabajo; la protección a mujeres, madres trabajadoras, jóvenes y niños; el descanso semanal; la obligación de los patrones a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas, a procurar condiciones de seguridad e higiene en los centros laborales, y a hacerse responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales; los derechos de asociación, de huelga y de paros; las condiciones de nulidad contractual; la bolsa de trabajo gratuita para obreros y jornaleros; la protección contra despidos injustificados; la liberación y personalización de deudas; las cajas de seguros populares, y la formación de cooperativas para la construcción de viviendas destinadas a los trabajadores.

En este artículo se instituyeron, como factores de justicia distributiva, el derecho al reparto de utilidades y a un salario mínimo que satisficiera las necesidades de vida del obrero (considerándolo como jefe de familia), su educación y sus sanos placeres.

Se reconoció de esta manera, la condición desfavorable de los trabajadores frente al patrón, y la necesidad de que la ley apoyara a los más débiles y les procurara la libertad económica para evitarles caer en la esclavitud de la miseria.

Gracias a los derechos sociales, el Estado mexicano adquirió y reforzó su carácter de máximo árbitro, de mayor instancia de armonización y conciliación de los intereses de los distintos sectores sociales y de garante de los derechos de las clases más desprotegidas. De aquí su calidad de populista, en cuanto que supone una participación amplia de las clases mayoritarias

(campesinos y proletarios) a través de la atención de exigencias reivindicatorias por medio de la acción estatal.

El propio populismo mexicano, en la medida en que ubicó a la figura estatal como el principal factor de cambio social y económico, hizo que la forma de ejercicio del poder político adquiriera profundos rasgos centralizadores y autoritarios, principalmente del Ejecutivo Federal.

A pesar de ello, los gobiernos posrevolucionarios obtuvieron en gran medida el prestigio de la legitimidad en cuanto se asumieron como los únicos capaces de concretar ese proyecto de mundo de vida de la Revolución Mexicana, formalmente inscrito en la Constitución de 1917.

El apoyo y el consenso recibidos, dependió en mucho de mantener el ideal revolucionario y activos compromisos para hacer cumplir, aún parcialmente, decisiones constitucionales fundamentales que conciernen a la colectividad, sobre todo en lo referente al bienestar social.

Empero, se han generado déficit de legitimidad cuando el Estado mexicano no logra alcanzar el grado de motivación suficiente que permita creer en las vías para alcanzarlo. Así, no se cuestiona en sí el ideal de mundo de vida, sino las políticas específicas que siguen los diferentes gobiernos para su concreción o, en todo caso, la incapacidad que pueden mostrar para satisfacer intereses materiales e ideales que procuren el mayor beneficio colectivo, en el que se centra el programa emanado de la Revolución.

Los compromisos que el Estado mexicano adquirió con obreros y campesinos, constituyeron la piedra angular para erigir todo un sistema de alianzas que unificaron políticamente a los grupos subordinados bajo su dirección.

Las masas vieron así realizadas, en la formalidad de la Constitución de 1917, sus aspiraciones sociales; y esta situación se tradujo en apoyo social al nuevo Estado. Respecto del poder político, la Carta Magna le permitió fijar el marco legal para regular las relaciones entre las clases sociales, y entre éstas y el Estado, además de lograr el apoyo social necesario para impulsar el desarrollo capitalista en México.

Lo anterior ha permitido a la Constitución y al orden jurídico que de ella emana, jugar el importante papel de organizadores del consenso de las grandes masas, de garantes de la estabilidad política y de impulsores del desarrollo económico.

Las reformas sociales convertidas en ley, han constituido el principal medio para la organización de la hegemonía y la generación de legitimidad para el poder político en México, en cuanto han podido redefinir y transformar el comportamiento económico de las clases y han generado el ambiente ideológico y ético-político en que se sustenta la dominación organizada del Estado posrevolucionario.

Las reformas sociales generadas por la dinámica revolucionaria, se convirtieron en preceptos jurídico-constitucionales, es decir, en deberes del poder político y en derechos del pueblo mexicano, amén de representar el marco ideológico de las nuevas instituciones y el soporte del pacto socio-político de las masas con el Estado: el colaboracionismo social posrevolucionario (1).

"Naturalmente, la institucionalización de los problemas y de las demandas de las masas populares no implicaba su solución instantánea ni mucho menos: la forma en que fueron recibiendo satisfacción demuestra con meridiana claridad que, aparte el haberse convertido en derecho, tales reformas eran, ante todo y sobre todo, armas políticas en manos de los dirigentes del Estado" (2).

El artículo 27 no sólo era una concesión a los campesinos al repartir tierras, sino que coincidió con la necesidad del capitalismo mexicano de reducir el poder económico de los latifundistas, estructurar un nuevo modelo de desarrollo, emancipar al peonaje para ampliar el mercado interno y de trabajo, dotar de tierras a pueblos y campesinos para lograr la estabilidad política, otorgar al Estado la función de administrar los recursos naturales de la nación y quitar peso a los monopolios y enclaves extranjeros (3).

Este artículo atribuyó importantes funciones de regulación económica y de organización de las clases sociales al Estado, sobre todo en torno a las actividades productivas. Con las facultades para crear, transformar y organizar a la propiedad y a los propietarios, el Estado se estableció como un poder autónomo y aparentemente independiente, como una estructura política por encima de clases y de intereses particulares, privados y, por ende, como la encarnación de los intereses generales, universales, como representante de la sociedad en su conjunto.

Así, los artículos constitucionales que refrendan los compromisos sociales del Estado mexicano, son asimismo los pilares fundamentales de su autonomía relativa y de su legitimidad, además de constituirse en los principales instrumentos de transformación de la relaciones sociales de producción y de obtención del apoyo-control-sujeción de obreros y campesinos.

El hecho de que el artículo 27 conciba un Estado propietario de todos los propietarios, obliga a reconocer una propiedad privada no originaria ni natural, sino derivada, concebida como una creación específica del Estado, el cual se constituía así en el gran administrador de la Nación, de los bienes del suelo y del subsuelo contenidos en ella, y no por casualidad. Se trataba de construir las instancias jurídico-ideológicas y un amplio consenso social que permitieran destruir a la oligarquía terrateniente, limitar a los monopolios extranjeros, fundamentalmente los petroleros, mediante la restitución del subsuelo a la Nación para impulsar el desarrollo de la industria mexicana (4).

El Estado, al aparecer como creador de la propiedad, como el creador y organizador de los propietarios, no hace sino negarla para, posteriormente, afirmarla en la realidad; en todo caso la niega como propiedad privilegiada para afirmarla como propiedad privada capitalista, para el mercado y el cambio.

Solamente cuando el Estado anula políticamente a la propiedad privada, puede aparecer como Estado político, como una entidad aparentemente universal que persigue el interés general y que, como factor suprapartes, puede garantizar la paz y estabilidad sociales.

En efecto, como dice Marx "(...), la anulación política de la propiedad privada, no sólo no destruye la propiedad privada, sino que, lejos de ello, la presupone. El Estado anula a su modo las diferencias de nacimiento, de estado social, de cultura y de ocupación al declarar el nacimiento, el estado social, la cultura y la ocupación del hombre como diferencias no políticas, al proclamar a todo miembro del pueblo, sin atender a estas diferencias, como copartícipe por igual de la soberanía popular, al tratar a todos los elementos de la vida real del pueblo desde el punto de vista del Estado. No obstante, el Estado deja que la propiedad privada, la cultura y la ocupación actúen a su modo, es decir, como propiedad privada, como cultura y como ocupación, y hagan valer su naturaleza especial. Muy lejos de acabar con estas diferencias de hecho, el Estado sólo existe sobre estas premisas, sólo se siente como Estado político y sólo hace valer su generalidad en contraposición a estos elementos suyos. (...). En efecto, sólo así, por encima de los elementos especiales, se constituye el Estado como generalidad" (5).

Si bien el artículo 123 puede considerarse como la concesión más importante a los obreros por su participación en el movimiento revolucionario, los derechos sociales que les son reconocidos coinciden con el interés de impulsar al capitalismo: los mejores salarios contribuyen a la integración y expansión del mercado interno; la libertad e igualdad del obrero posibilitan la conversión de la fuerza de trabajo en mercancía y el acuerdo de voluntades que supone el contrato

de trabajo. Simultáneamente, este artículo estableció mecanismos de control sobre los trabajadores, fundamentalmente al evitar que la huelga se convirtiera en una herramienta política y limitarla a simples demandas económicas y de equilibrio entre los factores de la producción.

El Estado se convirtió así en el protector de los obreros y campesinos, satisfaciendo sus aspiraciones (en esta fase sólo en sus aspectos jurídico-formales), y alcanzando cierta autonomía respecto a los capitalistas con instrumentos como la expropiación, el arbitraje, y la movilización de las masas, para instrumentar la nueva política de desarrollo económico. Además, la base social adquirida le permitió mejores condiciones de negociación con el imperialismo.

Así, la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917, terminaron por constituir un Estado con un doble compromiso: por un lado debía impulsar el desarrollo del capitalismo y, por otro, atender y satisfacer las demandas de las masas populares. Sin embargo, lo segundo se cumpliría en la medida en que no atentara ni limitara lo primero y, en situaciones extraordinarias, para preservar la estabilidad política y el consenso social.

Por ello, el Estado mexicano tiene un carácter dual: capitalista en primera instancia y, en segunda y subordinada, un carácter populista y paternalista. El Presidente de la República, como jefe de Estado, fue dotado de amplios poderes y atribuciones para cumplir con ese compromiso contradictorio.

La Constitución estableció dos grupos de órganos del Ejecutivo Federal, uno con atribuciones exclusivamente político-administrativas, y otro con funciones de administración de un servicio público. A los primeros pertenecían las secretarías de Estado y a los segundos los departamentos administrativos.

Claro está que, en un régimen presidencialista como el nuestro, cada presidente contribuiría a la expansión de estos órganos y de la red burocrático-estatal, con la creación de nuevas instituciones, algunas con claras funciones económicas, otras con un claro tinte político y de legitimación, y algunas más con un carácter coyuntural, hasta constituir dos poderosos sectores: el central y el paraestatal.

Es evidente que la política social fue empleada como un instrumento de poder, pues constituyó un dique contra explosiones revolucionarias de raíces sociales; hizo del Estado un Estado comprometido (a su arbitrio) con las clases populares; fue arma contra las viejas y nuevas clases poseedoras; permitió movilizar a las masas con holgura y para los más diversos fines (desde los electorales hasta los realmente nacionalistas) y dió un consenso sólido al status quo (6).

La política de masas se convirtió en uno de los principales pilares de la legitimidad y de la acción del Estado. En la práctica, la eficacia estatal para regir la vida económica y social del México posrevolucionario, depende sobremanera de la eficacia o deterioro de su política de masas y del control y ascendiente del Estado sobre obreros y campesinos:

"De hecho, el proceso de consolidación del Estado de la revolución, en términos históricos, aparece como el proceso a través del cual se construye y se institucionaliza una línea de masas que hace de éstas, no solamente una clientela estable y segura para el nuevo Estado, sino sobre todo la verdadera fuente de su poder, mismo que se da en la forma de un consenso político cada vez más organizado" (7).

Es en el período cardenista, cuando la política de masas queda plenamente institucionalizada y cuando los dos elementos fundamentales del sistema político mexicano adquieren sus rasgos definitorios: por un lado, la consolidación de una presidencia fuerte (como institución), con atribuciones amplias para regular e intervenir en los más diversos ámbitos,

principalmente el económico: el tránsito pleno de la era de los caudillos (1917-1928) y del Jefe Máximo (1928-1935), a la era de las instituciones. Por otro lado, la transformación del Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.) en Partido de la Revolución Mexicana (P.R.M.), y la constitución de un partido de Estado, hegemónico, con una gran base obrera, campesina y popular: el tránsito de un partido de notables a un partido de masas, corporativo (8), que se proclamó expresión del conjunto social.

El proyecto constitucional de constituir una democracia política, había terminado por chocar con las ambiciones y proyectos personalistas y fragmentarios de los jefes revolucionarios victoriosos.

La Ley Electoral de febrero de 1917, alentó la formación de múltiples "partidos políticos", pues sólo estableció como requisitos no llevar un título religioso ni estar formado en provecho de raza o religión. Surgen así el Socialista Obrero de Luis N. Morones; el Liberal Constitucionalista de Alvaro Obregón y Pablo González; el Nacional Cooperativista de Prieto Laurens; el Comunista Mexicano, el Laboratorista Mexicano, etc. A nivel local aparecen también una multiplicidad de partidos: el Socialista Obrero de Veracruz, el Laboratorista de Jalisco y Colima, el del Trabajo en San Luis Potosí y Puebla; el Socialista en Michoacán, etc. Sin embargo, estos partidos eran impulsados por jefes militares y caciques, lo que hacía que el elemento de cohesión fuera una personalidad sobresaliente; carecían de un proyecto político nacional y sus planteamientos eran de carácter regional y limitado.

Partidos que alcanzaron el carácter de organizaciones populares de masas, como el Socialista de Yucatán y el Comunista Mexicano, no tenían un proyecto claro de toma del poder ni uno alternativo de Estado; además, su radicalismo amenazaba al naciente Estado, por lo cual se les hizo caer en la clandestinidad y la ilegalidad.

El nuevo régimen encontró en esta atomización política un obstáculo para su consolidación. Calles y Obregón comenzaron a tejer un delicado sistema de alianzas y lealtades que les permitió aglutinar en torno suyo a las principales fuerzas políticas y organizaciones de masas.

Tanto Obregón como Calles, tuvieron que pactar con el imperialismo norteamericano, con terratenientes del antiguo régimen y posponer la reforma agraria, la que se cumplió sólo en el terreno formal del derecho, pero fue detenida de hecho y sólo se realizó en zonas conflictivas como mecanismo de pacificación política.

El movimiento cristero y la revuelta de Gómez y Serrano (provocada por la reelección de Obregón) mostraron la aún débil estructura del aparato estatal para someter a caudillos, militares y algunas fuerzas sociales.

El asesinato del ya reelecto Obregón en julio de 1928, que representaba la unidad y estabilidad políticas, amenazó con causar una profunda crisis en el grupo gobernante; Calles mismo fue involucrado en la muerte del caudillo revolucionario; aún como Presidente logró pactar con prestigiados obregonistas como Aarón Sáenz y Emilio Portes Gil y salvar la crisis política.

En ese contexto, propuso la creación de un órgano que aglutinara a las distintas fracciones políticas y le permitiera, además, ejercer el poder de hecho. Así, paralela a la denominación de Portes Gil como presidente interino, se decidió la creación del Partido Nacional Revolucionario el 1º de diciembre de 1928.

La derrota de la asonada escobarista en 1929, demostró que el grupo callista había logrado ser hegemónico y dominante en la estructura del aparato estatal. El PNR, serviría de instrumento para consolidar el nuevo Estado, contener el localismo y resolver los conflictos políticos por una vía institucional, y no por medio de asonadas o golpes militares.

Si bien el P.N.R. (nacido por decisión presidencial para unificar la multiplicidad de partidos políticos regionales -en manos de caciques-, centralizar el poder e institucionalizar la lucha política) tomó como una de sus banderas las reivindicaciones populares, no es sino hasta con su transformación en P.R.M., que éstas se encuadran en los canales institucionales y, sobre todo, partidistas.

El P.N.R. no había logrado gozar de un prestigio entre las masas, pues en realidad se convirtió en un instrumento de imposición del Jefe Máximo, Plutarco Elías Calles, sobre el Presidente de la República.

El período que va de 1928 a 1935 presencia el intento de Calles de prolongar su poder, estableciendo el mecanismo que debería permitir imponer su autoridad: el maximato. El instrumento fundamental para ello fue el P.N.R. Sin embargo, la postulación de Pascual Ortiz Rubio y su posterior renuncia a la presidencia, mostró el fracaso del maximato como mecanismo político de dominio de Calles.

El interinato de Abelardo Rodríguez, se caracterizó por su subordinación al Jefe Máximo y por pretender asegurar el tránsito al que sería otro intento, el último, de prolongación del maximato: el período presidencial de Lázaro Cárdenas.

La crisis mundial de 1929 y la recesión en los primeros años de la década de los 30, golpeó a la economía mexicana y afectó profundamente el nivel de vida de las grandes masas. La ola de cierres de fábricas, de desempleo, de reducción del crecimiento económico, operó en el sentido de desarticular y desorganizar las demandas sociales y de la clase obrera. Sólo con la reactivación económica, resurgió el movimiento obrero y campesino, y comenzó a gestarse una organización gremial lo bastante fuerte como para influir en la política económica y social del

Estado mexicano. Aparecen entonces el STFRM, la CGOCM, el CCCOC y líderes obreros como Vicente Lombardo Toledano y Fidel Velázquez Sánchez.

Esta nueva situación tuvo que ser enfrentada por Lázaro Cárdenas, quien inaugurando las campañas presidenciales, empezó a crearse una base social popular desde su candidatura y a aglutinar a fracciones políticas regionales descontentas con el centralismo y la corrupción del grupo ligado al Jefe Máximo. Este pretendió prolongar su maximato nuevamente por vía del P.N.R., de la conformación de un poder legislativo con callistas connotados que garantizarían el control sobre el Ejecutivo y, por último, por medio de la estructuración de un Plan Sexenal que contemplara el proyecto económico-social de Calles y fuera propuesto por el mismo P.N.R. a Cárdenas. En la elaboración de éste, la fracción "radical" revolucionaria logró darle un contenido social y reformista al Plan, con lo cual no se impuso en su totalidad el programa callista.

La gradual contención de la reforma agraria y la propia crisis económica, provocó el estallido de movimientos reivindicativos en el agro en Zacatecas, Guanajuato, Michoacán y Veracruz, lo que hizo evidente la necesidad de impulsar la política de masas, realizándola no sólo en el plano formal del derecho, sino ahora en el plano de la política gubernamental.

Cárdenas impulsó por ello el reparto agrario y las huelgas obreras por mejores salarios. Además, apoyó la organización de obreros y campesinos, sobre todo para dotar de unidad y coherencia a sus demandas y facilitar así su atención por parte de la administración pública y, lo más importante, el control sobre las masas populares. Esta política logró que líderes obreros como Lombardo, apoyaran al Presidente.

Cuando Calles atacó la política cardenista y la acusó de provocar profundas escisiones entre la clase política, muchos líderes obreros lo descalificaron y ratificaron su decisión de defender los derechos de sus representados.

Con tales afirmaciones el Jefe Máximo pretendía presionar a Cárdenas para que "rectificara" el camino o, en su defecto, obligarlo a abandonar la presidencia.

Sin embargo, el Presidente mantuvo incólume su decisión de impulsar la política de masas y la constitución de organizaciones obreras. En 1935 nació el Comité Nacional de Defensa Proletaria, lo que permitió al cardenismo enfrentar y hasta expulsar del país a Calles, depurar su gabinete (integrado en un principio por callistas colocados en puestos claves), obligar a los gobernadores a respetar la institución presidencial y lograr el control en el poder legislativo.

Dicho Comité logró la movilización de masas respaldando a Cárdenas, y el apoyo de otros sectores como los campesinos, estudiantes, maestros, intelectuales, etc., fluyó de manera natural. Sin embargo, escapó al control de P.N.R. Esto queda demostrado en el hecho de que el C.N.D.P. se transformó en la Confederación de Trabajadores de México en 1936, independientemente del partido oficial, pero vinculada a Cárdenas. La C.T.M. se convirtió en el instrumento de movilización de las masas en apoyo a las decisiones del Estado.

La capacidad de movilización de esa central y de su líder, Lombardo Toledano, se hizo patente con la expropiación petrolera y la manifestación organizada por ella aclamando esa medida.

La C.T.M. llegó a competir con el P.N.R. en la labor organizativa de las masas, por lo cual Cárdenas buscó, a pesar de la renuencia cetemista, limitar su influencia sobre todo a través de la creación de la Confederación Nacional Campesina (C.N.C.) en 1938, y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (F.S.T.S.E.), en virtud de que Lombardo pretendió incluir en aquella central a campesinos y burócratas.

La transformación del P.N.R. en Partido de la Revolución Mexicana y, con ello, la inclusión de esas grandes organizaciones en su estructura sectorial, le dieron el carácter de partido de masas, y le permitió subvertir el orden en el cual había quedado debajo del movimiento obrero en la labor de organización y movilización sociales, además de terminar por estructurar el sistema político con base en una institución presidencial y un partido fuertes, y un poder político erigido sobre el apoyo vertical de las masas, las que servirían de sostén para desarrollar el capitalismo mexicano.

El Estado se consolidó en el cardenismo como el principal y prácticamente único promotor del desarrollo social. La gran expansión de la administración pública, sobre todo después de 1935, para atender los programas sociales promovidos por Lázaro Cárdenas, evitar nuevos brotes revolucionarios e impulsar el desarrollo capitalista, implicó cambios no sólo de orden político, sino hechos concretos que ratificaron el compromiso estatal con el proyecto constitucional.

Entre las acciones para impulsar el desarrollo en México en la época de Cárdenas sobresalen: la expedición de la Ley de Expropiación (1936); la constitución de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (1938); la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal (1938); de Productora e Importadora de Papel (1935); de Chapas y Triplay (1936); del Fondo de Fomento Industrial (1936); del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1937); de los Bancos Nacional de Comercio, y Exterior y Obrero de Fomento Industrial (1937); de la Aseguradora Mexicana (1937); del Comité Regulador de Mercados de Subsistencia (1938); del Comité para la Regularización de los Precios (1938); de la Comisión de Fomento Minero.

Lo anterior, sin olvidar la creación de instituciones sociales como el Departamento de Asuntos Indígenas (1936), del Instituto Indigenista (1936), del Instituto Nacional de Antropología e Historia (1938), del Instituto Politécnico Nacional y la política de masas de reparto agrario y de organización campesina y obrera, así como de impulso a la educación "socialista".

La política cardenista comprometió a la administración pública a emprender el desarrollo nacional, siguiendo la línea de masas. En esa época, el apoyo popular a las políticas gubernamentales fluyó de manera directa e inmediata (9). Sin embargo, la presión externa posterior a la expropiación petrolera y la formación del Partido Acción Nacional, identificado con la derecha e integrado por intelectuales y sectores medios conservadores, empresarios y representantes de la burocracia eclesiástica, mostraron sus límites, y para 1940 era evidente que la correlación de fuerzas había variado. La política de masas dejó entonces de ser una constante (permanente en el gobierno de Cárdenas hasta antes de 1938 y la expropiación petrolera) y gradualmente se redujo a un instrumento electoral, de coyuntura e inmediatismo político.

"En la etapa en que el régimen pudo absorber y asumir las demandas inmediatas de la población, el partido oficial estuvo en capacidad de asimilar primero y dirigir después, las luchas espontáneas de campesinos y obreros, de manera tal que en el mismo proceso de organización de los grupos sociales se daba la supeditación de éstos al aparato estatal. La estructura sectorial del partido gobernante expresa hasta qué punto la constitución de la sociedad civil quedó reducida al carácter de prolongación directa del ejercicio gubernativo. La formación e integración de las clases sociales y del Estado ocurrió en un solo y mismo proceso durante el cual el poder político absorbió instituciones que debieron haber pertenecido a la sociedad civil" (10).

La política de "Unidad Nacional" de Manuel Avila Camacho, permitió postergar paulatinamente las demandas sociales de obreros y campesinos, en aras de la industrialización nacional; la Segunda Guerra Mundial permitió fortalecer esa política.

Durante el gobierno avilacamachista, se firmaron un convenio sobre la deuda directa (1942), uno sobre reclamaciones agrarias (1941), el Convenio Zevada-Cooke (1942) sobre los bienes petroleros expropiados y en 1946 un convenio sobre la deuda ferroviaria. A partir de estos arreglos en torno al conflicto bélico, se mejoraron las relaciones de México con el exterior

(11). Además, el país pudo negociar su dependencia, impulsar su proceso de industrialización interna, recibir crecientes flujos de inversión extranjera y abandonar, sin generar profundos conflictos sociales, el reformismo cardenista.

De esta manera, se dió fin al boicot petrolero a raíz de la expropiación, así como al de la venta de plata y se abrió la puerta de créditos frescos de instituciones financieras extranjeras como el Eximbank. Además, en ese año las necesidades norteamericanas permitieron a México firmar un contrato de venta exclusiva a E.U., durante 18 meses, de materias primas estratégicas como el cobre, plomo, zinc, mercurio. En 1942, los gobiernos de ambos países firmaron un convenio comercial que redujo los impuestos en artículos de primera necesidad, algunos de consumo duradero y suntuario, con lo que parcialmente se abrió el mercado norteamericano y México importaba en condiciones más favorables.

La guerra permitió acelerar el proceso de profesionalización de las fuerzas armadas. El desfile del 16 de septiembre de 1942, mostró la nueva era del ejército y sirvió de pretexto para demostrar la unidad nacional a nivel político al estar presentes, junto al Presidente Avila Camacho, los ex-presidentes Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo Rodríguez, Adolfo de la Huerta y Lázaro Cardenas.

Después del hundimiento de dos buques mexicanos por fuerzas militares del Eje, el gobierno mexicano recibió el apoyo de casi todas las fuerzas políticas y sociales a su política de colaboración con E.U. Así, se manifestaron a su favor la C.T.M., el Partido Comunista (renuente al principio, pero convencida posteriormente por el cambio de política de la Internacional Comunista y su consigna de unidad de todas las fuerzas progresistas contra el fascismo), los Poderes Legislativo y Judicial, la Confederación General de Trabajadores, el Arzobispado Mexicano, el Partido Acción Nacional, etc.

En el sexenio avilacamachista se instrumentó una política de contención salarial, pues no obstante que en 1943 se promulgó una ley de compensación de emergencia al salario, se dejó la posibilidad de que las empresas argumentaran conflictos económicos para no otorgar el aumento; amén de prohibir expresamente la suspensión de labores por parte de los trabajadores.

Además, se apoyó al interior de la C.T.M. la línea conservadora de Fidel Velázquez frente al reformismo de Lombardo Toledano. Esa central propuso en 1941 un pacto de Unidad Obrera que eliminara las pugnas intergremiales y suspendiera las huelgas durante la guerra. No es sino hasta 1942 cuando se firma ante Avila Camacho el Pacto de Unidad de las Organizaciones Obreras (C.T.M., C.R.O.M., C.G.T., S.M.E., Confederación Nacional Proletaria), que estableció entre otras cosas, la liquidación de pugnas intergremiales, la cooperación de los trabajadores en el frente de la producción y el aumento de la disciplina obrera, la cooperación recíproca para el empleo de desocupados, la suspensión de huelgas y paros y la cooperación con el gobierno en la "defensa nacional".

Sin embargo, las pugnas de líderes sindicales y la inconformidad por la forma de su lucha por reivindicaciones obreras, gestó un movimiento disidente que en 1944 formó el bloque reivindicador de la C.T.M. contra Velázquez, la formación de centrales independientes y la separación de algunas organizaciones de la propia C.T.M., como la Confederación Nacional Proletaria, la Nacional de Electricistas, la Unica de Trabajadores, la Alianza de Obreros y Campesinos de México, la Unión General de Obreros y Campesinos, los sindicatos de mineros, ferrocarrileros, petroleros y trabajadores de hoteles y restaurantes. Al interior de muchas de estas organizaciones se gestaron movimientos de democratización internos que no asumieron realmente una posición crítica frente al sistema ni al gobierno (12).

En muchos casos, Avila Camacho impuso soluciones negociadas, que devinieron acciones autoritarias con Miguel Alemán, quien declaró muchas huelgas inexistentes, y las reprimió

militarmente; en el caso de los petroleros, mineros y ferrocarrileros los obligó a reafiliarse a la C.T.M. y destruyó los vestigios de democracia en su interior.

Si la guerra impulsó el crecimiento de la economía mexicana, su conclusión la afectó gravemente y obligó al gobierno, encabezado ya por Miguel Alemán, a acelerar el proceso de industrialización interno, a costa de las reformas sociales y de una apertura indiscriminada al capital extranjero, principalmente norteamericano, dotándolo de facilidades tales como la exención de impuestos y el libre tráfico de divisas (13).

En materia agraria, tanto Avila Camacho como Alemán retardaron la reforma agraria e impulsaron un proceso de reconcentración de tierras; el impulso a la agricultura ejidal se invirtió y la mayor parte de tierras de cultivo en Sonora, Sinaloa y Baja California se destinaron a explotaciones agrícolas privadas. Esta tendencia es más marcada en el alemanismo, durante el cual se reduce el apoyo crediticio a los ejidos y el financiamiento vía banca agrícola oficial.

Así, las necesidades de acumulación capitalista en México, obligaron a una política antiobrera y anticampesina, de distribución regresiva del ingreso y de reducción de muchas de las conquistas sociales revolucionarias, y a una rigidización del poder político sobre las grandes masas, a fin de garantizar la estabilidad interna y las posibilidades de inversión del capital nacional y transnacional.

Con Miguel Alemán Valdés en la presidencia y la transformación del P.R.M. en Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.), se consolida el vínculo vertical partido-gobierno, y más precisamente, partido-Presidente. A partir de entonces, las tareas partidistas comienzan a subordinarse a los proyectos y programas gubernamentales, más concretamente, a los del presidente en turno.

Con Alemán "El presidencialismo combinaría el encuadramiento de las masas en el partido oficial con un régimen basado en el paternalismo y el autoritarismo " (14).

El proyecto de industrialización a toda costa inaugurado por el alemanismo, requirió de un gradual alejamiento de la política de masas y de un férreo control sobre los movimientos obrero y campesino, sea apelando a la cooptación o abierta imposición de líderes sindicales, para hacerlos "leales" e incondicionales al régimen (15), o bien al uso de la represión para someter movimientos o fuerzas sociales emergentes: "Al fin y al cabo tenían que prevalecer las leyes de la ganancia sobre cualquier intento de beneficio social" (16).

Frente a la sucesión de Alemán, el sistema político mexicano presencia el último gran desprendimiento en la "familia revolucionaria". Ya los movimientos en épocas de cambio presidencial de Juan Almazán en 1940 y de Ezequiel Padilla en 1946, habían evidenciado la efectividad del sistema para resolver en su interior la lucha política y la debilidad de aquellos que escaparan a los mecanismos ya establecidos.

En 1952, Miguel Henríquez Guzmán buscó la presidencia escindiéndose del P.R.I. Comotado cardenista, el general Henríquez planteó su candidatura como una crítica al abandono alemanista de la política de masas. Su derrota es también la derrota del cardenismo y la evidencia más palpable de la efectividad de las instituciones políticas del consolidado Estado mexicano para neutralizar ciertos movimientos.

Es evidente que Ruiz Cortines asume el cargo con una clase política dividida, con la herencia alemanista de una imagen gubernamental de despilfarro y corrupción y una economía que vió disminuido su ritmo de crecimiento.

Lo anterior se tradujo en una pérdida de legitimidad y consenso considerable, que era necesario rescatar. El gobierno respondió elevando el gasto público de inversión, sobre todo en los sectores eléctrico, petrolero y de la construcción; impulsando el crecimiento económico apoyándose en una mayor inversión extranjera; impulsando la irrigación en el campo; estableciendo los precios de garantía y el seguro agrícola; extendiendo los servicios y beneficios del I.M.S.S. a todas las entidades federativas y duplicando el número de derechohabientes. Se otorgó además, el derecho a la mujer a votar y ser votada (1953); se introdujeron diversas revisiones en los contratos colectivos de trabajo para ampliar el rubro de prestaciones sociales (servicios médicos, escuelas, servicios sociales) a cambio de un aumento moderado de salarios.

La política de ensanchar los servicios sociales resultó benéfica para la burocracia sindical, al legitimarla frente a sus agremiados y fortalecerla en su función de regular sus demandas para apoyar el proyecto económico estatal.

En los hechos, la política laboral buscaba consolidar a las organizaciones afiliadas al partido oficial, crear e impulsar otras en su interior con el fin de establecer equilibrios y contrapesos en su sector obrero y, con ello, garantizar la sujeción de los trabajadores al partido y al gobierno.

Durante el 'sexenio de Adolfo Ruiz Cortines, se estimuló la fusión de organizaciones y confederaciones, sobre todo las pequeñas, pero evitando su posible integración a la C.T.M.. Surgen así la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, la Nacional Proletaria, la de Obreros y Campesinos de México, la Unica de Trabajadores y la Nacional del Trabajo, afiliada ésta última desde su nacimiento al P.R.I. para controlar a la C.T.M.

La estrategia económica sugería "unificar" a la clase obrera para garantizar su control y, por ende, atraer la inversión privada. Con tal motivo nació en 1955 el Bloque de Unidad Obrera,

con la C.T.M., la C.G.T., la C.R.O.M. y los sindicatos de telefonistas, electricistas y ferrocarrileros. Esta unión fue solamente formal, pues el gobierno siguió tratando independientemente a cada organización con el fin de evitar una verdadera unidad de la clase obrera que pudiera representar un riesgo para el propio sistema.

Al ser disuelta, su lugar lo ocupó el Congreso del Trabajo en 1966, el cual representó la unificación obrera en torno al gobierno, más que para la defensa de los intereses proletarios. Devino también una unidad más formal que real, pues las pugnas entre los líderes sindicales de las organizaciones que la integraban, fueron evidentes desde su nacimiento.

En materia agraria, Ruiz Cortines mantuvo la política de detención paulatina de la reforma agraria. Así, durante el gobierno de Avila Camacho se repartieron 6.6 millones de hectáreas, en el de Alemán 5.4 y en su mandato sólo 3.5 millones de hectáreas, frente a las 18.8 millones de hectáreas repartidas por Lázaro Cárdenas.

Hacia 1958 surgieron movimientos de reivindicación salarial y de apertura democrática en los sindicatos de ferrocarrileros, telegrafistas, petroleros y maestros. El gobierno de Ruiz Cortines concedió aumentos salariales, pero la dinámica del movimiento superó el momento económico y se convirtió en un conflicto político, sobre todo porque el movimiento ferrocarrilero, encabezado por Demetrio Vallejo, buscó alianzas (sin lograrlo) con maestros, petroleros, electricistas y telegrafistas.

En ese momento, el Estado se vio rebasado y tuvo que reprimir el movimiento para controlarlo. El gobierno, encabezado ya por Adolfo López Mateos, requisó la empresa, el ejército se hizo cargo del sistema ferroviario y los líderes fueron encarcelados bajo el delito de "disolución social". Esta medida rescató el dominio político sobre el sindicalismo y evidenció la posición que el nuevo gobierno asumiría frente a movimientos laborales de esa índole.

La requisita como método de contención sobre los movimientos laborales, también fue aplicada en el caso de los telefonistas (1960) y de los trabajadores de la aviación (1960). La represión fue abierta contra los maestros (1960) y las amenazas de despido y el cese contra los elementos más radicales fue la fórmula para controlar a los telegrafistas (1961).

Es evidente que la política autoritaria de sujeción del movimiento obrero, disminuta los niveles de legitimidad y consenso del Estado, el cual, para evitar su agudización, se vio obligado a intensificar la política social en otros rubros y a elevar el gasto público de bienestar colectivo.

En política exterior, López Mateos brindó apoyo al nuevo gobierno revolucionario que emergió en Cuba y le permitió legitimarse frente a múltiples actores sociales, lo cual se manifestó en el surgimiento del Movimiento de Liberación Nacional, y en el respaldo de las fuerzas de izquierda y muchos intelectuales a su política.

En materia de gasto público, se incrementó considerablemente la atención al gasto social, sobre todo en la educación, salud y salubridad.

En 1960 se nacionaliza la industria eléctrica. La medida apareció como la satisfacción de una demanda de los trabajadores agrupados en el Sindicato Mexicano de Electricistas y la Federación Nacional de Trabajadores de la Industria y Comunicaciones Eléctricas. Además, tal decisión permitió dar unidad a la industria eléctrica e impulsar con ello el desarrollo económico con base en la dotación de energía a industrias a precios subsidiados.

López Mateos cuidó mucho su política laboral, sobre todo en el sentido de evitar posibles alianzas entre trabajadores de distintos sectores. Con tal motivo, en 1959 expidió la ley que creó al I.S.S.T.E. y en 1960 creó el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que estableció la normatividad que regiría a los trabajadores al servicio del Estado. En ella se establecieron

limitaciones a su derecho a la huelga y a la organización en el sentido de establecer que no podría haber huelga por revisión de salarios o a la Ley Federal, y menos por "solidaridad" con otros movimientos, aún si disponer que los sindicatos de instituciones públicas no podrían afiliarse a otra organización que no fuese la F.S.T.S.E. y formar más de un sindicato por institución.

La política dual de represión-concesión sobre las masas populares en general, y sobre los trabajadores en particular, se demuestra además en el hecho de que en 1962 se realizaron reformas al apartado "A" del mismo artículo, para reglamentar y garantizar la aplicación de salarios mínimos, el reparto de utilidades y la permanencia en el empleo (reglamentación de despedidos), así como la jornada de trabajo nocturna y de los trabajadores menores de 18 años.

Durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), los conflictos obreros fueron mínimos, pero se desplazó la manifestación de descontento social a los sectores medios, producto del proceso acelerado de desarrollo capitalista impulsado por el Estado, la cual fue también reprimida cuando rebasó los limitados y rígidos mecanismos de contención institucionales, como lo demuestran el movimiento de médicos residentes e internos en 1965 y, más claramente, el estudiantil de 1968.

Díaz Ordaz pretendió reestructurar la administración pública para hacerla más acorde al proyecto de industrialización nacional, con tal motivo se reorganizó la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados, estableciéndose programas como el Simultáneo de Inversión y Financiamiento, el de Estudio del Territorio Nacional, el de Control de los Contratos de Obra Pública y el de Coordinación del Sector Agropecuario. Además, se formuló el Plan Maestro del Área Metropolitana.

La CONASUPO adquirió el rango de organismo público descentralizado por servicio para realizar funciones de asesoría, planificación y ejecución de programas para el consumo popular.

Se promulgó la Ley General de Bienes Nacionales para reglamentar la propiedad de la Nación. El impuesto sobre la renta se modificó, al pasar de un sistema cédular a otro que grava los ingresos globales de las personas físicas y morales. Se fundaron el Banco Nacional Agropecuario, Productos Forestales Mexicanos y el Fondo de Exportaciones de Productos Manufacturados. Se amplió el apoyo a las medianas y pequeñas industrias. Adicionalmente, se impulsó la construcción de presas de almacenamiento en Coahuila, Chihuahua, Sinaloa, Michoacán, Guerrero, Guanajuato, Durango, Querétaro, Zacatecas, Hidalgo, etc.

Díaz Ordaz estimuló el crecimiento del sector comunicaciones y transportes: se adquirieron los ferrocarriles Intercalifornia y de Nacozari; se inició un programa de microondas y telefonía rural; se construyó la Torre de Telecomunicaciones en el D.F. y la estación terrena para comunicación por satélite en Tulancingo; se construyeron 14,200 kms. de carreteras; se transformaron y construyeron ocho aeropuertos para aviones de reitroimpulso y 18 para equipo de mediana capacidad de vuelo; se elaboró un programa para la modernización y construcción de 59 aeropuertos, entre los que sobresalen el de la Ciudad de México y los internacionales de Acapulco, Puerto Vallarta, Monterrey, Tijuana, Mazatlán, Ciudad Juárez, Durango y Mérida; se otorgaron 12 nuevos permisos de rutas nacionales; se creó el organismo descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares; se construyeron puertos en Baja California, Colima, Yucatán y Quintana Roo.

En materia agraria, se repartieron más de 4 millones de hectáreas, destinadas a la creación de nuevos centros de población, y se declararon nacionales 11 806 565 ha., para destinarlas a uso ejidal.

Se continuó la exploración, perforación y rehabilitación de pozos petroleros; se fundó el Instituto Mexicano del Petróleo; se pusieron en operación plantas de hidrógeno, gasolina, nafta, acrilonitrilo, polietileno y etilbenceno.

Se impulsó al sector de la construcción en el D.F. se construyeron el Sistema de Transporte Colectivo, el drenaje profundo, el tramo sureste del Periférico, la avenida de los Cien Metros, la calzada Acoxta, la avenida del Pedregal; la ampliación de la avenida Insurgentes Sur y del viaducto Tlalpan, etc.

En el sector social, se fundó la Institución Mexicana de Asistencia a la Niftez, se abrió al público el centro vacacional Oaxtepec; se amplió la cobertura de los servicios de salud con la construcción de diversos hospitales y unidades médicas en todo el país, tanto de parte del I.S.S.S.T.E. como del I.M.S.S., con lo cual el primero aumentó en 113.7% su población amparada y el segundo en 50%. En materia educativa se estimuló la enseñanza relacionada con actividades productivas: se fundaron el Centro Nacional de Ciencias y Tecnología, el Instituto Tecnológico Regional de Querétaro y el Centro Nacional de Ciencias y Tecnologías Marinas en Veracruz; además se estableció el Servicio Nacional de Adiestramiento Rápido de Mano de Obra para la Industria.

Díaz Ordaz enfrentó el intento de Carlos A. Madrazo de democratizar al P.R.I. durante su corta gestión como Presidente de su Comité Ejecutivo Nacional (del 4 de diciembre de 1964 al 17 de noviembre de 1965). Con su salida y el arribo al C.E.N. del P.R.I. de Lauro Ortega, fue evidente que la línea autoritaria terminó por imponerse.

A partir de entonces, fue claro que el proceso por el cual el partido oficial tendió a perder progresivamente la capacidad de alcanzar los objetivos inmediatos de las clases populares, e inclusive de plantear seriamente las demandas colectivas cotidianas, había culminado.

Durante toda esta época, el Estado utilizó una enorme cantidad de mecanismos para promover e impulsar la industrialización: política fiscal y comercial favorables; privilegios y exenciones de diversos tipos a industrias nuevas y necesarias; política selectiva de créditos, en

especial al ramo manufacturero; constitución de un sistema arancelario proteccionista; aplicación de una política salarial rígida y diferenciada según ramas de actividad. La administración pública se constituyó entonces en la herramienta más poderosa del Estado para alcanzar ese fin.

De esta forma, paralelo al proceso de pacificación, control y sujeción de las masas sociales, se observa la expansión de la estructura administrativa estatal y la separación de las decisiones políticas de las demandas de los grupos anteriormente movilizados:

"La relación en las masas populares ahora se discutía en las oficinas y no en el campo de los hechos: la política de masas cobraba el sentido de administración de masas" (17).

Se puede afirmar que el poder político, en esta etapa, logró cancelar prácticamente toda alternativa de una organización obrera y campesina autónoma, utilizando las reformas sociales para reproducir la alianza con el movimiento de masas, mantener su lealtad, generarse consenso y, en ocasiones, para vencer la oposición o renuencia de algunos sectores a decisiones o programas gubernamentales (18).

Por esto, la política social se convirtió en un factor fundamental en la generación de legitimidad para el Estado mexicano; pero devino una política controlada institucionalmente y, por ende, sujeta a variaciones, coyunturas, sin una continuidad clara.

La alianza del Estado con el movimiento obrero y campesino se mantuvo estable, no obstante los rasgos autoritarios que adquirió, hasta finales de la década de los sesentas, pues el largo período de crecimiento económico permitió la aplicación más o menos intensa de la política social de masas.

Sin embargo, la política económica gubernamental entre 1940 y 1970, se orientó a beneficiar de forma inmediata a los capitalistas, a través de un sistema impositivo con una carga fiscal mínima y una política de precios y tarifas bajos de los bienes y servicios que el Estado les proporcionaba. De esta manera se alimentó un déficit creciente del sector público y una crisis financiera de las empresas estatales más importantes. Por otro lado, el crecimiento industrial dependiente, junto a su escasa capacidad de exportar y su enorme necesidad de importar, se tradujo en un déficit -también en aumento- de la balanza de pagos. A lo anterior, se sumó la continua y creciente remisión de ganancias, regalías e intereses del capital extranjero invertido en el país (19).

El desarrollo económico en el mismo período, estuvo marcado por una cada vez más inequitativa distribución de la riqueza, lo que generó profundos déficit de legitimidad, que pretendieron ser cubiertos con la aplicación coyuntural de la política de masas.

El modelo se guió por el criterio de que los impuestos desalientan la inversión, por lo cual debía renunciarse a este medio para fortalecer los ingresos estatales, aún cuando con esto se provocaran presiones en el ahorro del sector. Así, la política fiscal se planteó fines de promoción y no de recaudación (20).

Con el desarrollo estabilizador (1958-1970), se logró controlar la inflación, a costa de un déficit presupuestal profundo y de un delicado desequilibrio externo. Además, se estableció un sistema proteccionista que se suponía fortalecería a largo plazo la productividad y diversificación industriales. De hecho, se impidió la exportación de manufacturas en volúmen, calidad y precios adecuados; se creó un mercado cautivo para las empresas privadas que fomentó la ineficiencia, el desinterés por las innovaciones tecnológicas, el desaprovechamiento de la capacidad instalada y que además garantizó un alto nivel de utilidades, seguras y fáciles. Todo lo anterior impidió

avanzar en la sustitución de importaciones y, por ende, colaboró en el estrangulamiento del propio modelo (21).

El Estado impulsó el crecimiento económico fundamentalmente con créditos e inversiones extranjeros que por un tiempo funcionaron para *subsanan* la debilidad del sector exportador y la escasez de ingresos públicos por la flexibilidad de la política impositiva. Complementariamente, se recurrió a la deuda interna que dependió de la disponibilidad de ahorro privado.

Lo anterior supone un acuerdo entre gobierno y *empresarios* en el cual el primero mantuvo su política fiscal intocada, y los segundos fortalecieron el ahorro privado interno. Esto, les permitió un cierto control sobre el volumen del *gasto* público y sobre su destino (22).

Ahora bien, si el poder Ejecutivo se refiere a toda la organización técnica y burocrática que sirve de apoyo para el desempeño y ejecución de las funciones del Presidente (su titular), es decir, la denominada administración pública centralizada y el sector paraestatal, en todo el período de referencia se observa una dilatación y extensión de los órganos del Ejecutivo hacia todas las esferas de la vida social

Gradualmente, la relación del Estado con los grupos sociales se burocratizó y provocó una actitud más rígida del primero sobre los segundos. Según Fernández Santillán, en esta época la administración pública devino un instrumento desarticulador de las demandas colectivas, al atomizarlas, al reducir las a simples relaciones jurídico-administrativas y al hacer depender su solución de los tiempos del "trámite" (23), así como de las negociaciones cupulares entre la burocracia sindical y los poderes económico y político:

"El ritmo y los procedimientos de las conquistas sindicales están determinados por los requerimientos de los arreglos en la cúpula entre la burocracia sindical y los poderes económico y

político. En tanto el sindicalismo oficial es una expresión del movimiento obrero deformada por la ausencia de vida democrática, no puede extrañar que el tiempo y las vías de acción respondan más a la dinámica circunstancial de los líderes que a las necesidades reales de los trabajadores" (24).

A lo anterior, se agrega el hecho de que una gran cantidad de instituciones públicas con compromisos populares adquiridos, lejos de cumplir con ellos, operaban en el sentido de acrecentar la espesa estructura burocrática. En este proceso, la administración pública sustituyó gradualmente al partido oficial como el centro de las decisiones que afectaban a las masas, y como el órgano principal de control y dirección sobre ellas. Las instituciones gubernamentales hicieron del trato político un trato inmediatamente administrativo (25).

El gobierno tuvo que recurrir a magnificar los resultados de la gestión pública, sobre todo en los ámbitos de salud, educación, seguridad y, en general, de la política social, para justificar las reformas sociales y el tratamiento burocrático de las demandas colectivas.

El dominio administrativo es la expresión más clara de la invasión de la razón técnica a esferas sociales regidas por la razón política, y en términos más concretos, de la subordinación de la alianza de masas posrevolucionaria al proceso de industrialización a ultranza (la razón técnica sobre la razón política).

El rígido control sobre las masas populares y sus demandas, se realizó por dos vías: a través de la estructura del partido y por medio de la administración pública. Con ello, las masas dejaron de ser apoyos esenciales para las políticas reformistas y se transformaron en instrumentos de lucha electoral.

La extensión de la corrupción fue entonces explicable: al no tener los gobernantes y los funcionarios cuentas que rendir, ya que las masas populares estaban controladas, los asuntos

públicos fueron impregnados de intereses personales de los sujetos encargados de ellos, y este fenómeno no fue exclusivo de la administración pública, sino también del partido gobernante (26).

De esta manera, el desarrollo económico en esta época, caracterizado por ser selectivo y excluyente, requirió de un rigidismo en el sistema político mexicano.

En este esquema autoritario, los límites legales y políticos dentro de los cuales se mueven los dirigentes sindicales, son muy estrechos y sin la posibilidad de cuestionar los programas gubernamentales. Por ello, cualquier demanda extraordinaria de sus agremiados, tiende a desbordarlos. Además, los intentos de las masas por deliberar y determinar nuevas posturas y formas de lucha autónomas, atentan contra el poder sindical instituido y transforma una lucha reivindicativa automáticamente en lucha política, lo que provoca el endurecimiento de la burocracia sindical, en primera instancia, y del aparato estatal, posteriormente (27). Esto explica el hecho de que el estallido de movimientos sociales en este período, que escaparon al control de las centrales oficiales y rebasaron los límites institucionales, tuvieron como respuestas una gran dosis de autoritarismo político en las negociaciones y culminaron casi siempre con la represión sobre todo el movimiento y/o el encarcelamiento de sus líderes (28).

Así, los verdaderos sujetos políticos venían a serlo las organizaciones de masas constitutivas del partido gobernante (29); las clases no jugaron su papel a través de la vinculación de individuos aislados, sino a través de los grupos reconocidos legalmente por el Estado, y, más precisamente, de los círculos de dirigentes encargados de representarlos y de negociar en lo referente a sus intereses (30).

El vínculo de las dirigencias sindicales oficiales con el Estado, se constituyó en esencial en la dominación corporativa del propio Estado mexicano. Arnaldo Córdova lo establece así:

"En un sistema de corporativismo político como el mexicano resulta evidente que conceptos tales como sujeto político, cuerpo electoral, mayorías, minorías, organización, partido político y hasta el de lucha política, adquieren connotaciones muy diferentes a las que tienen en un sistema democrático.

El sujeto político aquí no es el ciudadano, ni siquiera el partido, sino la organización de masas; por lo menos en todo aquello que se refiere a la expresión pública de la integración o la conformación del poder. El cuerpo electoral no constituye la manifestación de la voluntad de los ciudadanos, sino un resultado, puramente positivo, de la acción de las organizaciones; éstas a su vez, tampoco son la obra de los ciudadanos por su condición de clase, sino su reunión bajo un comando que les precede y los envuelve y que decide siempre por delegación, lo que hace de ella no el conjunto de los miembros sino una entidad abstracta; las asambleas de base en las organizaciones tienen siempre funciones reales muy limitadas" (31).

El sistema político mexicano no es, formalmente, de partido único. Sin embargo, el hecho de que el partido oficial integre y controle a las organizaciones sociales más grandes del país, hace que en realidad exista un sistema de partido único. Sin organizaciones de masas, los partidos de oposición no son capaces de contender con el partido gobernante, lo que equivale a afirmar que no son verdaderos partidos (32).

Es así que entre 1940 y 1976, el partido oficial plantearía una oposición como simple extensión suya: los partidos que actúan como oposición legal quedan atrapados dentro de los límites institucionales restringidos del Estado mexicano, con una fuerza mínima, pero cuya existencia y reproducción como tal, servían como instancias formales de legitimación (P.A.N., P.P.S. y P.A.R.M.).

La representación corporativa desplazó a la competencia de opiniones y propició la conversión del P.R.I. en una maquinaria electoral y de asignación de posiciones. Las decisiones

políticas no pueden por ello, ratificarse en el escenario electoral, sino que se hace necesario deformar la voluntad popular para generar un consenso ficticio.

En la medida en que esas decisiones son el producto de negociaciones cupulares con las dirigencias sindicales, de altos funcionarios públicos o del presidente mismo, la capacidad para generar consenso por sí mismas es casi nula. En el caso de la representación política, se tiene que apelar a una serie de prácticas electorales viciadas, con el objeto de obtener votos que por la vía del convencimiento no se pueden conseguir.

En este ambiente no es raro que el abstencionismo electoral sea creciente, y lo que es más grave, se fomente la apatía política y el ausentismo ciudadano para participar en cualquier esfera social.

El electorado aparece aquí solamente como instancia de sanción y ratificación de decisiones tomadas en las altas esferas del gobierno y el partido.

"Aún cuando durante esta época las elecciones no fueran arena de competencia interpartidaria, su relevancia política y su capital legitimador se cifraba en el significado que les atribuía la propia élite política. Dicho de otra manera, en las elecciones se dirimían controversias dentro de la familia revolucionaria y se confirmaba el movimiento y circulación del personal político" (33).

Se puede afirmar que en este período, la legitimidad del gobierno y del Estado no provienen fundamentalmente del sufragio o de la legalidad electoral, lo cual provocó una subvaloración tanto ciudadana como gubernamental de los procesos electorales. Según Jaime Sánchez Susarrey:

"Las principales fuentes de legitimidad fueron otras: una de orden histórico-tradicional que tenía que ver con un hecho histórico fundacional: la Revolución Mexicana que--de acuerdo con esta representación--se mantenía en el poder mediante los diferentes gobiernos revolucionarios; otra de orden nacional: el monopartidismo y el presidencialismo como las encarnaciones de los intereses superiores de la nación; y finalmente, una tercera de naturaleza más bien pragmática: el sistema político garantizó por décadas la paz social y un ritmo de crecimiento económico nada desdibujable. De allí que fenómenos como la corrupción o las irregularidades electorales no atrajeran la atención de la ciudadanía y que, en todo caso, fueran considerados como males menores ante los beneficios que reportaba el sistema político" (34).

El hecho de que la política de bienestar social se convirtiera en una de las principales fuentes de legitimidad del Estado mexicano es explicable por su conformación histórica: su origen revolucionario le da un carácter popular. Sin embargo, también tiene un compromiso ineludible con el desarrollo capitalista del país. Para Basañez:

"En estos términos, la contradicción viene a explicar la simultánea presencia de dos aspectos estructurales en conflicto: un sistema político de masas y una economía capitalista" (35).

La relación del Estado con las masas es simultáneamente de alianza y apoyo, como de control y manipulación. Lo primero requiere de movilidad y beneficios sociales; lo segundo, de corporativismo y autoritarismo.

El Estado mexicano pudo mantener relativamente alto el apoyo y la lealtad de las masas en tanto la administración pública logró materializar, aún parcialmente, las aspiraciones de las propias masas. En este sentido según Basañez:

"La estabilidad del sistema político mexicano se explica pues en términos de su capacidad de proveer a las masas con movilidad y beneficios sociales, mediante una hábil administración en materia educativa, agraria, laboral y electoral" (36).

El delicado equilibrio logrado entre populismo y capitalismo se perdió gradualmente a partir de 1940, pues progresivamente se impulsó con prioridad el desarrollo capitalista. La política de masas perdió dinamismo y se tuvo que subordinar al desarrollo económico. Este, generó una amplia clase media que no encontró formas de expresión y participación, frente a un Estado cuyos canales esenciales (las organizaciones de masas integradas al P.R.L.) se caracterizaban ya por su burocratismo y autoritarismo.

Mientras tanto, la administración pública se concentraba en la promoción del desarrollo capitalista, relegando la política de bienestar social a segundo término y utilizándola en situaciones de exacerbación de los conflictos sociales.

A fines de los sesenta, el Estado se vió sometido a diversas presiones, entre las que sobresalen las generadas por la economía para mantener su crecimiento, y las sociopolíticas para abrir espacios de expresión y participación a los nuevos actores y movimientos sociales. En palabras de Basañez:

"La división de la CTM en 1947, los movimientos de los ferrocarrileros y maestros en 1958, el movimiento intelectual (movimiento de liberación nacional) de 1961, la formación de la federación independiente de campesinos -la CCI- en 1963, el movimiento médico de 1964 y, finalmente, el movimiento estudiantil de 1968 no es otra cosa que la coronación de una tendencia que empezó a generarse en los años cuarenta" (37).

Tales hechos, marcaban los límites del esquema autoritario sobre las masas populares, y evidenciaban una crisis en el ámbito de las representaciones y de la motivación. El Estado no logró satisfacer plenamente las expectativas incrementadas de la sociedad (que el mismo desarrollo económico produjo); ni concretar, en los tiempos que exigía la colectividad, los valores constitutivos de la idea de mundo de vida.

El propio crecimiento económico generó una amplia clase que se convirtió en una gran fuente de demandas sociales y políticas para el Estado. Marbán Laborde lo percibe así:

"Producto histórico de los éxitos y limitaciones del crecimiento económico acumulado, a partir de los últimos años de la década de los sesentas y durante toda la siguiente se hizo cada vez más presente el proceso de diversificación política que vivía la sociedad mexicana. El surgimiento de nuevas actitudes políticas entre los sectores medios y entre contingentes importantes de los trabajadores y campesinos cuestionaba, ante los estrechos márgenes de las representaciones establecidas, al sistema político y al propio Estado" (38).

Al finalizar la década de los sesenta, era evidente la incapacidad estatal para sostener un proyecto de desarrollo capitalista basado en la sobreexplotación de obreros y campesinos y de la ciudad sobre el campo. El sistema económico provocó tensiones y conflictos en el sistema político, que se expresaron en una gran pérdida de control sobre las masas populares y de legitimidad estatal; en el creciente abstencionismo; en la disminución de los sufragios en favor del P.R.L. y en el estancamiento de los de por sí bajos votos en favor de los partidos de oposición (exceptuando al P.A.N.). El abstencionismo, en todo caso, evidenció la carencia de opciones políticas reales para el electorado.

Los nuevos movimientos y actores sociales tuvieron que enfrentar la rigidez y los reducidos espacios del aparato estatal; el pluralismo social que se creó (siempre amenazado por el

autoritarismo y la represión) tendía a rebasar los canales institucionales, ante la debilidad orgánica de los partidos e instituciones políticas para canalizar las demandas y el descontento sociales (39).

Al comenzar la década de los sesenta, México era un país profundamente transformado por el desarrollo económico de las tres décadas anteriores. El proceso de industrialización permitió el predominio urbano sobre lo rural; el desarrollo de amplias capas de sectores medios emergentes; una población joven proclive a actitudes contestatarias, ávida de participación y un sector obrero que tendió a inclinarse por la diversificación de sus organizaciones. En tales circunstancias, empezaron a estructurarse nuevas formas de participación, movimientos sociales inéditos, nuevos actores sociales y graves tensiones electorales (40).

En este mismo proceso se fortaleció enormemente el empresariado, en una dinámica que apuntó hacia el estrechamiento creciente de los vínculos del Estado con el sector privado, en detrimento de los lazos con las masas populares, y en una debilidad y desprotección del mismo Estado frente a las multiplicadas exigencias empresariales (41).

En este complejo contexto, el gobierno de Luis Echeverría Álvarez intentaría rescatar la legitimidad y la credibilidad perdidas, sobre todo a partir de 1968, instrumentando una nueva política económica (que permitiera reactivar el crecimiento) y retomando la política de masas.

De esta manera, las políticas de "Apertura Democrática" y de "Desarrollo Compartido", guiarían la acción gubernamental echeverrista.

La nueva política de desarrollo se orientó a lograr dos objetivos fundamentales: 1) diversificar la exportación de productos industriales, impulsando el desarrollo del sector de bienes de capital y elevando la productividad a través de la modernización de los sectores

agrícola e industrial, y 2) expandir y robustecer las actividades del Estado, revisando la política económica, en especial la fiscal, realizando una reforma administrativa que diera una mayor racionalidad y eficiencia a la acción estatal, y redefiniendo las relaciones entre el poder político y el empresariado (42).

El Estado impulsó entonces una nueva fase de intervención en la economía, sobre todo en sectores estratégicos, como el siderúrgico y el minero. Revisó y elevó precios y tarifas de los productos y servicios de algunas de las empresas públicas (Pemex, C.F.E., Ferronales). Buscó modernizar el sector agropecuario y forestal. Mexicanizó ciertas empresas extranjeras (v.g. Cananea, Procesadora de Productos Alimenticios Heinz International, INDETEL). Asumió el control de empresas privadas en bancarota (Ingenio San Cristóbal, Banco Internacional, Somex) (43).

En lo político, el Estado aumentó el gasto social para recuperar consenso y bases sociales y reconstruir la legitimidad estatal.

Con tales objetivos se creó el INFONAVIT y FONACOT, se expandieron los servicios de salud y seguridad social --I.M.S.S. e I.S.S.S.T.E.-- a amplias capas de trabajadores rurales, se ampliaron los servicios educativos--incremento en la matrícula de estudiantes y en los libros de texto gratuitos--, se aumentó el presupuesto y las funciones de la CONASUPO, se creó la empresa Productos Pesqueros Mexicanos, se estrechó la vigilancia para el exacto cumplimiento del reparto de utilidades, etc. (44).

Paralelamente, el gobierno de Echeverría pretendió ampliar la democracia formal a través de una nueva legislación electoral.

Es evidente que Echeverría buscó recuperar consenso y legitimidad por medio de la ampliación de la política de bienestar social y de la modificación del ordenamiento jurídico que regula los procesos electorales.

La política echeverrista intentó, además, reducir el poder del capital extranjero; ampliar el nacional en los sectores estratégicos; limitar la asociación de ambos; asumir el control de empresas en quiebra o deficitarias, liberando así el capital privado allí invertido; abrir nuevas áreas de rentabilidad particular y orientar la inversión a través de la política bancaria y crediticia (fomento a la petroquímica, industria metal- mecánica y automotriz), mantener la rentabilidad privada con una política de precios bajos de insumos industriales producidos por las empresas públicas; impulsar a las empresas dependientes de las ventas al sector público; fortalecer a las instituciones estatales que desempeñan un importante papel legitimador (atención médica, seguridad social, educación, vivienda, consumo y alimentación populares), rescatando el reformismo sindical y el populismo como medidas generadoras de consenso social (45).

La administración pública y su acción, se constituyeron en la base material de la ideología del "nacionalismo revolucionario" echeverrista, y ello a partir de nacionalizaciones y estatizaciones de importantes empresas privadas.

En los hechos, Echeverría intentó renovar el pacto social con las masas populares para fortalecer la posición del Estado como rector de la economía y para alcanzar una mayor autonomía estatal frente al gran capital nacional y extranjero.

El Estado en este periodo retoma y profundiza sus compromisos sociales con las masas, sin olvidar los establecidos con el desarrollo capitalista. Empero, la relación populismo-capitalismo adquiere una nueva lógica.

Entre 1940 y 1970, el crecimiento económico permite financiar una política social mínima, pero su misma dinámica requiere la absorción constante de capital público y privado para mantenerla. Por ello, la política de masas cardenista, instrumentada fundamentalmente para consolidar el poder político y lograr la estabilidad social, fue gradualmente abandonada después de 1940.

Para 1970-1976, el capitalismo mexicano entró en crisis, ante lo cual, el sistema económico requería de importantes flujos de inversión que, sin embargo y desde la óptica empresarial, eran desviados hacia el gasto público de bienestar social, es decir, hacia la inversión improductiva y estéril.

Los poderosos grupos empresariales se sintieron afectados por el "radicalismo" de Echeverría, y comenzaron a organizar un bloque para contener primero, e influir después, en las decisiones gubernamentales. López Villafañe apunta:

"Frente a la política de gobierno de Echeverría de fortalecer al Estado y ampliar su margen de acción, extendiendo sus bases sociales, la respuesta de los empresarios y de la burguesía agraria fue la de crear nuevas formas de organización fuera de la tutela estatal, tratando de consolidar un frente común. En 1975 es constituido el Consejo Coordinador Empresarial por seis organismos 'cúpula' que cubren todas las actividades empresariales de la industria, el comercio, la banca, la agricultura y la ganadería. Solo queda fuera del C.C.E. la Canacintra que agrupa a la pequeña y mediana industria. En ese mismo año se funda la Unión Nacional Agrícola que trata de agrupar al conjunto de empresarios agrícolas como reacción a la política agraria seguida por Echeverría, en especial en los últimos dos años de su gobierno"(46).

Con las políticas de "apertura democrática", "desarrollo compartido" y la reforma administrativa, Luis Echeverría no se proponía solamente recuperar el equilibrio y el consenso

sociales, deteriorados profundamente a raíz de la represión contra los estudiantes en 1968; además, buscaría replantear el pacto con las masas populares a fin de llevar al Estado a su fortalecimiento y a una nueva fase de desarrollo basada fundamentalmente en la capacidad rectora del aparato estatal en el ámbito económico.

Durante su mandato, se toleran y hasta se impulsan nuevos movimientos gremiales autónomos, que escapan al control de las grandes centrales oficiales.

La insurgencia obrera y campesina pronto encontraría fuertes resistencias entre los ya consolidados liderazgos oficiales sindicales, acostumbrados a la negociación directa con los altos funcionarios del gobierno, incluido el Presidente de la República.

El control autoritario sobre las bases gremiales, reducía a éstas a un recurso de última instancia de los líderes para presionar por sus intereses y, de manera secundaria, para satisfacer las demandas de sus afiliados.

Echeverría tuvo que enfrentar entonces una oposición velada de las organizaciones oficiales más importantes, y una abierta de los grandes grupos empresariales mexicanos y extranjeros. Ello obligó a dar marcha atrás a su política de acercamiento con los grupos sindicales independientes y a apoyarse en las estructuras partidistas establecidas para impulsar su proyecto político y económico.

En este sentido, junto al nuevo impulso de la política social echeverrista, se reorganizó la relación política con las grandes centrales, las que habían perdido terreno frente a las organizaciones independientes, a fin de reaglutinar el movimiento de masas. Surge así el Pacto de Ocampo y la Comisión Tripartita Agraria (C.C.L., C.N.C., U.G.O.C.M., Congreso Agrarista

Mexicano), y se apoya enormemente al Congreso del Trabajo, para rescatar la base de apoyo social tradicional (47).

Según Fernández Santillán, en esta época la administración pública distaba de ser un cuerpo unitario que respondiera al mismo ritmo e intensidad de las demandas sociales en todas sus instancias. Los desequilibrios existentes se reflejaban en los desajustes de las instituciones gubernamentales. Por ello, se buscó unificar los sistemas de administración adjetiva creando las Comisiones Internas de Administración, las Unidades de Organización y Métodos, y las Unidades de Programación en todas las dependencias del Ejecutivo Federal, con el fin de ordenar y resolver las disparidades administrativas tanto internas de cada una de ellas, como externas, en su relación con las otras instituciones (48).

Para orientar la reforma administrativa, se creó la Dirección General de Estudios Administrativos el 1º de febrero de 1971, que sustituyó a la Comisión de Administración Pública y quedó igualmente integrada a la Secretaría de la Presidencia.

Empero, los esfuerzos por dotar a la administración pública de una mayor organicidad resultaron inconvenientes pues no presentaron una sólida infraestructura institucional, ni garantizaron la continuidad de las acciones por tener un carácter intermitente y estar sujetas al "estilo personal de gobernar" de Luis Echeverría, "(...) de tal suerte que la definición de políticas y su consecuente implantación, quedan sujetas a la conveniencia y disposición de las instituciones participantes, y no a una real y efectiva conducta integral que parte de la unidad" (49)

Muchos de los esfuerzos de Echeverría para impulsar la política populista, se tradujeron en el crecimiento de la ya enorme y pesada maquinaria administrativa estatal, lo que impidió satisfacer con celeridad, oportunidad y eficiencia los reclamos sociales. A esto se suma el hecho

de que la economía mexicana mostró signos graves de estancamiento, así como la agudización del enfrentamiento entre el gobierno y los empresarios.

La administración pública terminó por reflejar la coronación de una tendencia iniciada después de Lázaro Cárdenas. En efecto, no pudo disminuir las presiones legitimatorias del Estado mexicano, en la medida que dió prioridad al desarrollo económico, a pesar de profundizar las diferencias sociales, por sobre la procuración de un mayor bienestar social.

Así, se evidenciaba el alejamiento real del Estado respecto al proyecto de mundo de vida plasmado en la Constitución y la disminución del consenso y la confianza de la población respecto a las vías para alcanzarlo, lo que en todo caso significaba descontento provocado por la ineficiencia estatal para cumplir las aspiraciones materiales e ideales de la mayoría de la sociedad.

En lo inmediato, la creencia de que el Estado mexicano se alejaba de los principios de justicia social se resintió en el ámbito de las prestaciones y el beneficio sociales. La legitimidad de las instituciones se vió así deteriorada en clara referencia a sus resultados prácticos.

Los medios administrativos públicos no lograron concretar, en la medida requerida, los valores normativos constitutivos del proyecto vital social, de tal manera que se generó una disminución en el nivel de lealtad de las masas hacia el Estado.

Este déficit de legitimidad se profundizó en la medida en que el Estado mexicano quedó atrapado entre una creciente necesidad de reproducir el sistema económico dominante y su racionalidad instrumental, y la necesidad de satisfacer los intereses socialmente universalizables. Por ello, la acción administrativa buscó desconectarse lo más posible de contenidos axiológicos colectivos, y en esa medida quedó sujeta a un proceso creciente de racionalización formal,

dejando paulatinamente de lado la acción guiada por la racionalidad material valorativa, a pesar de que en la propia Constitución se ampliaba el programa de reformas sociales y se agregaban nuevas imágenes al proyecto de mundo de vida revolucionario, sobre todo en materia de bienestar social.

Así, por reforma publicada el 13 de diciembre de 1934 en el D.O.F., la educación adquirió el carácter de socialista, y se basaría en el desarrollo de un concepto racional y exacto del universo y de la vida social. El Estado impartiría la educación primaria, secundaria y normal, y autorizaría a instituciones privadas a hacerlo, siempre y cuando fuera laica, sin vínculos con doctrinas religiosas y siguiendo los planes, programas y métodos establecidos por el Estado. Se estableció la obligatoriedad de la educación primaria y la obligación del Estado de impartirla gratuitamente.

Por reforma del 30 de diciembre de 1946, la educación dejó de ser socialista y se planteó que la educación que impartiera el Estado, buscaría desarrollar todas las facultades del ser humano, fomentando el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; se reafirmó su carácter laico y el objetivo de luchar contra la ignorancia, las servidumbres, fanatismos y prejuicios. Los criterios que la orientarían serían los de la democracia, entendida no sólo como forma de gobierno o estructura jurídica, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Debería contribuir a la mejor convivencia social, robusteciendo el aprecio a la dignidad humana, a la integridad de la familia, la convicción del interés general, y de los ideales de fraternidad e igualdad. Se confirmó la atribución del Estado de autorizar a particulares la impartición de educación primaria, secundaria y normal y la imposibilidad de que las asociaciones religiosas la impartieran en esos niveles o la destinada a obreros y campesinos. Se ratificó la

obligatoriedad de la educación primaria y el Estado adquirió la obligación de que toda la educación que impartiera sería gratuita.

En el artículo 4º, por reforma del 31 de diciembre de 1974, el hombre y la mujer adquirieron igualdad jurídica; la ley protegería la organización y desarrollo de la familia y dejó a la libre elección de la persona, de manera responsable e informada, sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

Por reforma publicada en el D.O.F. el 23 de febrero de 1965 al artículo 18, el sistema penal federal y estatal, se basaría en el trabajo, la capacidad para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Además, se estableció la obligación de los gobiernos federal y estatales de crear instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Por reforma publicada el 6 de diciembre de 1937 al artículo 27, los núcleos de población comunales, adquirieron la capacidad para disfrutar en común tierras, bosques y aguas que les pertenecieran, o que se les hubieren restituido o restituyeren. Por reforma del 9 de noviembre de 1940, la Nación adquirió derechos plenos e inalienables sobre el subsuelo, petróleo e hidrocarburos. Por reforma del 12 de febrero de 1947, los núcleos de población que carecieran de ejidos adquirieron el derecho de que el gobierno federal expropiara por su cuenta la extensión de terreno que se considerase necesaria para satisfacer sus necesidades. Por reforma del 29 de diciembre de 1960, la Nación adquirió el derecho de generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica que tuviera por objeto la prestación del servicio público.

Por reforma del 8 de octubre de 1974, la Nación adquirió los derechos sobre los combustibles nucleares y su uso para fines pacíficos. Por reforma del 6 de febrero de 1976, la Nación tendría que promover el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las

condiciones de vida rural y urbana, coexistiendo armónicamente las formas de propiedad ejidal, comunal y pequeña propiedad.

Por reforma del artículo 34 publicada en el D.O.F. del 17 de octubre de 1953, la mujer adquirió la ciudadanía mexicana y el derecho a votar y ser votada en las elecciones populares.

Por reforma del artículo 54 del 22 de junio de 1963, se crearon los diputados de partido y por reforma del 14 de febrero de 1972, se modificaron las reglas de su elección.

El 22 de enero de 1927, se publicó una reforma al artículo 83 por la cual se permitía la reelección presidencial; sin embargo, una nueva reforma del 24 de enero de 1928, reafirmó el principio histórico de la no reelección.

Por reforma del artículo 115 del 29 de abril de 1933, los Municipios adquirieron plena personalidad jurídica, y por reforma del 12 de febrero de 1947, las mujeres adquirieron el derecho de votar y ser votadas en elecciones municipales.

Por lo que respecta al artículo 123, por reforma publicada el 6 de septiembre de 1929, la expedición de la Ley del Seguro Social se consideró de utilidad pública y ella contendría la normatividad para los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes. Por reforma del 5 de diciembre de 1960, este artículo se dividió en dos apartados, A y B; el primero regularía las relaciones de obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos con sus patrones; el segundo regularía las relaciones de los trabajadores públicos con sus respectivas instituciones laborales. Para los empleados públicos se establecieron las jornadas máximas; vacaciones; el derecho de escalafón; la obligación del Estado de organizar escuelas de administración pública para capacitar a su personal; el derecho de reinstalación e indemnización; la asociación sindical, la huelga y la seguridad social.

Por reforma del 21 de noviembre de 1962 al mismo artículo, se estableció que los salarios mínimos deberían ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer la educación obligatoria de los hijos. Además, se precisó el derecho de los trabajadores al reparto de utilidades, aclarando que ello no implicaba tener la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.

Por reforma del 14 de febrero de 1972, se consideró de utilidad social la creación de un organismo tripartita (gobierno-trabajadores-patrones) administraría los recursos de un fondo nacional de la vivienda. Por reforma del 10 de noviembre del mismo año, se estableció la obligación del Estado de crear un sistema de financiamiento para otorgar créditos baratos y suficientes a los trabajadores para adquirir vivienda, construirla, repararla o mejorarla.

Por reforma del 31 de diciembre de 1974, los servicios de guarderías se incluyeron en la Ley del Seguro Social. En el caso de las bolsas de trabajo, se dió preferencia a quien fuera la única fuente de ingresos en su familia, lo mismo que para empleados públicos respecto al derecho de escalafón. Para las madres empleadas públicas, se les otorgó el derecho a asistencia médica y obstétrica, a medicinas, ayuda para lactancia y al servicio de guarderías infantiles.

De esta manera, las funciones sociales del Estado mexicano y las imágenes del mundo de vida se fueron ampliando; los factores del bienestar social enriquecieron un concepto, si bien incompleto por su carácter histórico, de "vida feliz". La dilatación que se operó con este proceso de las estructuras normativas, hacía cada vez más necesario el vincularlas con las decisiones políticas para disminuir las tensiones legitimatorias así acentuadas.

Sin embargo, prácticamente todos los gobiernos después de Cárdenas, sólo coyunturalmente extendieron la política social y, en algunos casos, recurrieron a abrir espacios (limitados por las propias estructuras de dominación estatales) de la democracia política formal.

El Estado mexicano, al no poder cubrir las expectativas agregadas que surgían del conjunto social, gradualmente trasladó las presiones hacia los grupos marginados; o las transformó en pugnas por expandir los canales de participación política de los ciudadanos, que cada vez se hicieron más agudas.

No es gratuito el surgimiento de la guerrilla en el sexenio del Luis Echeverría; ni el surgimiento del COPLAMAR para atender zonas y grupos marginados, y mucho menos la intención de López Portillo de hacer una reforma política que sentara las bases de un incipiente sistema de partidos en México.

No es raro tampoco, que la tendencia de la lealtad y el consenso de las masas a disminuir, se remarcara, lo cual se refleja en el incremento de la apatía política (manifestada en un creciente abstencionismo) y en el crecimiento de votos en favor de la oposición, principalmente el PAN, pero cuya actividad estaba restringida por los estrechos márgenes institucionales del sistema político.

Si el gasto público es un importante factor que tiene el Estado para impulsar la política social y, con ello, concretar ciertos aspectos del proyecto vital social, sobre todo en lo referente al rubro de bienestar colectivo, para ejemplificar el comportamiento del gasto en ese sector, podemos observar las siguientes tablas:

Destino de la Inversión Pública Federal 1935-1976
(Estructura Porcentual).

Año	Total	Fomento Agropec.	Fomento Indus.	Comunic. y Transp.	Benef. Soc.	Admon. y Defensa	Comer. y Turismo
1935	100	22.0	0	67.8	10.2	0	0
1936	100	19.0	0	72.6	8.4	0	0
1937	100	17.7	0	72.9	9.4	0	0
1938	100	18.2	1.5	70.2	10.1	0	0
1939	100	16.7	11.6	61.8	9.5	0.4	0
1940	100	15.5	20.7	52.4	10.0	1.4	0
1941	100	17.5	8.3	56.1	16.0	2.1	0
1942	100	14.0	8.2	64.7	11.6	1.5	0
1943	100	15.1	6.3	68.1	9.0	1.5	0
1944	100	18.9	9.6	59.0	10.8	1.7	0
1945	100	17.2	15.6	54.2	10.7	2.3	0
1946	100	19.4	15.3	52.7	10.6	2.0	0
1947	100	19.9	12.8	51.5	13.8	2.0	0
1948	100	20.8	18.1	44.3	15.7	1.1	0
1949	100	23.4	24.1	38.8	12.1	1.6	0
1950	100	19.3	29.8	40.4	9.6	0.9	0
1951	100	20.5	25.8	40.8	12.2	0.7	0
1952	100	17.1	21.2	42.1	18.3	1.3	0
1953	100	18.4	26.8	41.6	8.4	4.8	0
1954	100	15.1	33.0	35.2	9.3	7.4	0
1955	100	13.8	39.6	32.1	13.5	1.0	0
1956	100	15.2	31.6	33.8	18.7	0.7	0
1957	100	12.3	33.8	32.9	18.8	2.2	0
1958	100	11.3	38.4	33.8	14.1	2.4	0
1959	100	13.2	35.4	36.4	13.2	1.8	0
1960	100	8.1	37.4	29.7	22.5	2.3	0
1961	100	9.2	47.3	24.1	16.9	2.5	0
1962	100	7.9	42.6	25.0	21.0	3.5	0
1963	100	10.3	35.0	22.7	28.8	3.2	0
1964	100	13.6	31.2	20.3	31.9	3.0	0
1965	100	8.6	44.3	26.1	18.5	2.5	0
1966	100	8.2	49.9	18.8	22.1	1.0	0
1967	100	11.4	40.5	23.3	22.6	2.2	0
1968	100	10.6	37.5	23.4	26.6	1.9	0
1969	100	11.0	36.4	22.2	28.0	2.4	0
1970	100	13.4	38.0	18.9	28.1	1.6	0
1971	100	14.6	41.6	20.5	21.7	1.4	0.2
1972	100	14.8	34.5	23.6	23.1	3.5	0.5
1973	100	14.1	32.5	25.4	25.8	1.7	0.5
1974	100	16.9	36.0	24.0	20.8	1.7	0.6
1975	100	18.1	41.5	20.7	16.5	2.1	1.1
1976	100	13.9	46.0	19.2	14.5	4.2	2.2

Cuadro elaborado por el autor, con base en datos de: INEGI ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE MÉXICO. México, INEGI-INAH-SPP, 1986, Tomo II, p. 605-606.

Destino de la Inversión Pública Federal por Sexenios 1935-1976

(Estructura Porcentual).

Año	Total	Fomento Agrop.	Fomento Indus.	Comunic. y Transp.	Benef. Social	Admon. y Defensa	Comercio y Turismo
1935							
1940	100	17.7	7.4	64.9	9.6	0.4	0
1941							
1946	100	17.4	11.6	58.1	11.0	1.9	0
1947							
1952	100	19.9	23.1	42.1	13.7	1.2	0
1953							
1958	100	13.9	34.5	34.4	14.4	2.8	0
1959							
1964	100	10.6	37.5	24.9	24.2	2.8	0
1965							
1970	100	11.0	40.1	21.8	25.2	1.9	0
1971							
1976	100	15.6	40.1	21.7	18.8	2.7	1.1

Cuadro Elaborado por el autor con base en datos de: INEGI op. cit. p. 605-606.

Gasto Público del Gobierno Mexicano (1935-1976)
Presupuesto Ejercido en el Sector de Educación

Año	Presupuesto Ejercido	Presupuesto en Educación	Por ciento
1935	301,000	37,951	12.6
1936	406,000	51,481	12.7
1937	479,000	63,946	13.3
1938	504,000	64,471	12.8
1939	571,000	67,037	10.6
1940	632,000	75,308	11.9
1941	682,000	76,723	11.2
1942	837,000	85,662	10.2
1943	1,076,000	94,416	8.6
1944	1,453,000	129,720	8.9
1945	1,573,000	170,035	10.8
1946	1,771,000	199,066	11.2
1947	2,143,000	215,986	10.1
1948	2,773,000	236,721	8.5
1949	3,741,000	282,105	7.5
1950	3,463,000	313,994	9.0
1951	4,670,000	366,178	7.8
1952	6,464,000	459,045	7.1
1953	5,490,000	507,840	9.2
1954	7,917,000	691,544	8.7
1955	8,883,000	731,182	8.2
1956	10,270,000	900,982	8.8
1957	11,303,000	1,035,367	9.1
1958	13,288,000	1,272,620	9.6
1959	14,158,000	1,506,259	10.6
1960	20,150,000	1,958,759	9.7
1961	30,362,000	2,196,055	7.2
1962	20,219,000	2,512,832	12.4
1963	20,295,000	2,876,742	14.2
1964	28,286,000	3,728,209	13.2
1965	64,020,000	4,074,699	6.4
1966	66,054,000	4,697,204	7.1
1967	79,452,000	5,260,521	6.6
1968	83,422,000	5,619,284	7.0
1969	98,001,000	7,073,356	7.2
1970	109,261,000	7,817,129	7.1
1971	121,360,000	9,445,346	7.8
1972	148,606,000	11,760,363	7.9
1973	204,083,000	15,139,707	7.4
1974	276,538,000	20,794,677	7.5
1975	400,725,000	31,115,401	7.7
1976	520,193,000	37,649,000	7.2

Elaborado con base en: INEGI. op. cit. Tomo I, p. 88 y Tomo II, p. 628.

Así, de acuerdo a las tablas anteriores, podemos observar el comportamiento de la inversión pública federal entre 1935 y 1976, y el gradual predominio de la destinada al fomento industrial, pues de no representar nada en 1935, 1936 y 1937, pasó del 1.5% en 1938 al 11.6% en 1939 y al 20.7% en 1940. A partir de 1954 representa más de la tercera parte de la inversión pública, llegando a su máximo en el año de 1966, cuando absorbió el 49.9% de la inversión total. Mientras, los sectores de fomento agropecuario y de comunicaciones y transportes venían disminuyendo su participación. El primero alcanzó su punto máximo en 1935 con un 22% y su mínimo en 1962 con sólo el 7.9%, y a partir de 1952 no logró rebasar los veinte puntos porcentuales. El segundo alcanzó su máximo en el período en 1937, cuando absorbió el 72.9% de la inversión federal y a partir de entonces, con altibajos, vio gradualmente disminuir su participación, hasta representar el 19.2% en 1976.

La inversión orientada al beneficio social es la más irregular en su comportamiento, con ascensos y descensos frecuentes, en algunos casos drásticos, sobre todo en años marcados por coyunturas políticas, sociales y económicas complejas. Así, por ejemplo, del 12.2% en 1951, pasó a 18.3% en 1952, año de elecciones presidenciales y en el que afloró la última gran división en la clase política gobernante en el período, con el surgimiento de una fracción descontenta por el abandono del reformismo cardenista --encabezada por Miguel Henríquez Guzmán,-- para posteriormente desplomarse, una vez desarticulado el movimiento henriquista y pasadas las conflictivas elecciones, al 8.4% en 1953. En 1959 representó el 13.2% y saltó hasta el 22.5% en 1960, año en que se reprimieron los movimientos magisterial, de telefonistas y de trabajadores de la aviación.

En 1964, la inversión en beneficio social alcanzó su punto máximo, pues significó el 31.9% de la inversión total, año marcado por la sucesión presidencial y el surgimiento de movimientos sociales de las clases medias, como el magisterial y el de médicos residentes.

Si atendemos al destino de la inversión pública federal por sexenios, podemos observar que en los gobiernos de Lázaro Cárdenas, Avila Camacho y Alemán Valdés el sector más importante fue comunicaciones y transportes, pues representó el 64.9%, el 58.1% y el 42.1%, de la inversión total, respectivamente. Mientras, los sectores de fomento agropecuario e industrial significaron, el primero 17.7%, 17.4% y 19.9%, y el segundo 7.4%, 11.6% y saltó hasta el 23.1%, respectivamente. Por último, el de beneficio social absorbió el 9.6% en 1935-1940; el 11.0% en 1941-1946 y el 13.7% en 1947-1952.

A partir del gobierno de Ruiz Cortines, el sector predominante es el industrial, ya que representó el 34.5% en su mandato, el 37.5% en el de López Mateos y el 40.1% con Díaz Ordaz y Luis Echeverría. Mientras los rubros del fomento agropecuario y comunicaciones y transportes representaron, el primero 13.9%, 10.6%, 11.0% y 15.6% y el segundo 34.4%, 24.9%, 21.8% y el 21.7% respectivamente. Por lo que respecta a la inversión en beneficio social, pasó del 14.4% en 1953-1958 al 24.2% en 1959-1964, llegó hasta el 25.2% en 1965-1970 y cayó hasta el 18.8% en 1971-1976.

Es evidente que de los últimos sexenios del periodo analizado, los que más se caracterizaron por el autoritarismo y la rigidez política sobre los movimientos sociales de la época, como lo fueron el de López Mateos y el de Díaz Ordaz, presencian un aumento considerable en la inversión pública federal relativa al beneficio social, lo que nos lleva a sugerir que los déficit de legitimidad generados por una política de abierta represión sobre esos movimientos, pretendieron ser compensados rescatando la política social de masas y extendiendo el gasto público de beneficio social, lo que a su vez dependía de la efectividad y eficacia con que el bienestar colectivo se lograra realmente, y de que la concreción del proyecto de mundo de vida plasmado en la Constitución fuera un objetivo primordial del Estado mexicano, y no una simple herramienta de generación de consenso cuya realización se presenta como esporádica y coyuntural, sujeta a las necesidades políticas gubernamentales del momento.

En el caso de la educación (quizá el rubro más importante del bienestar social en cuanto significa la posibilidad, muchas veces sólo formal, de alcanzar un mayor status social), el gasto público destinada a ella se comportó irregularmente respecto al presupuesto federal total ejercido.

Así, en el sexenio de Cárdenas tuvo un punto máximo cuando representó el 13.3% en 1937; con Avila Camacho lo tuvo en 1941 y 1946, cuando significó el 11.2%; con Miguel Alemán fue en 1947 con el 10.1%; con Ruiz Cortínez lo tuvo en 1958 con el 9.6%; con López Mateos fue en 1963 con el 14.2%, que además significó el punto máximo para el periodo 1935-1976; con Díaz Ordaz alcanzó su máximo en 1969 con el 7.2% y con Echeverría en 1972 con el 7.9%.

Fue Cárdenas quien más destinó presupuesto a la educación en relación al presupuesto total ejercido por el gobierno federal, con un 12.4% anual en promedio; mientras que Avila Camacho, Alemán Valdés, Ruiz Cortínez, López Mateos, Díaz Ordaz y Echeverría Alvarez lo hicieron con un 10.2%, 8.2%, 8.9%, 11.1% y 7.5% anual en promedio, respectivamente. De esta manera, a partir de los últimos dos sexenios de este período estudiado, el presupuesto en educación no rebasa ni siquiera los 8 puntos porcentuales respecto al presupuesto ejercido. Lo anterior significa una gradual desatención gubernamental de los servicios educativos y, por ende, restringir las posibilidades de ascenso social a las grandes masas populares.

Con recursos limitados para atender las expectativas de bienestar de la sociedad como parte de la materialización del proyecto de mundo de vida, y con un presupuesto sujeto a coyunturas políticas (con una marcada tendencia a disminuir respecto al presupuesto total y al de otros sectores, sobre todo el industrial), el gasto público de beneficio colectivo de la administración pública no logró obtener los resultados prácticos necesarios para evitar una disminución en el nivel de lealtad de las masas, lo que significó acentuar el déficit de legitimidad del Estado mexicano, sobre todo en la medida en que el intervencionismo estatal no equilibró (y por el contrario, acentuó) las desigualdades, principalmente las económicas y sociales.

Así, el núcleo institucional y el aparato administrativo estatal mexicanos, estuvieron impedidos para reproducir el consenso y la legitimidad, pues se hizo cada vez más evidente el desfase entre las ideas del mundo de vida socialmente aceptadas, el universo valorativo vigente y los beneficios sociales concretos que se producían.

El modelo de crecimiento económico seguido a partir de la década de los cuarentas, provocó profundas tensiones legitimatorias, en la medida en que requirió crecientes flujos de recursos públicos para sostenerse, con la consiguiente disminución de los destinados a otros sectores, como el agropecuario y el de bienestar social. En este sentido, el Estado mexicano, al abandonar paulatinamente su política social de masas, discernió las prioridades en el uso de su gasto público y las centró fundamentalmente en el impulso al desarrollo económico, aún a costa de relegar sus necesidades propias de legitimación y de disminuir el ritmo y la intensidad de la política social.

El aumento de legitimidad que el Estado mexicano había logrado con la política de masas en la época de Cárdenas (su punto más álgido en el periodo posrevolucionario), se vio disminuida gradualmente, sea porque los rasgos autoritarios del poder político se remarcaron, sea por la ineficiencia de la administración pública para hacer realidad el ideal de mundo de vida. De esta manera, la creciente deconexión de los valores y expresiones colectivas respecto de las funciones prácticas del aparato estatal, y la discrepancia entre la capacidad del Estado para sostener un proyecto vital social y el suministro de motivos y exigencias de la sociedad para su materialización, causaron un déficit (en aumento) de la legitimidad estatal, factores que en última instancia, no bastan para definir una crisis de legitimidad.

Es importante señalar que, atendiendo a la diferenciación entre las estructuras de concepción del mundo de vida decisivas para la moral y el derecho, las normas del derecho institucionalizado que integran en su seno las ideas centrales del proyecto vital, y los medios e

instituciones estatales que buscan su concreción; en México, lo que provocó la disminución del consenso y de la legitimidad, fue la incapacidad de éstos últimos para hacer efectivo el proyecto de vida de la Revolución Mexicana plasmado en la Constitución de 1917. No se cuestionó entonces este ideal, sino los medios para alcanzarlo, sobre todo cuando fue evidente que el desarrollo económico no había hecho posible un régimen de democracia política, económica y social que la Carta Magna se planteó desde 1947, y que el Estado mexicano había abandonado activos compromisos con las masas populares en relación a decisiones constitucionales fundamentales que le conciernen, principalmente en lo referente al bienestar colectivo.

En este contexto, el régimen de López Portillo tendría que enfrentar las presiones legitimatorias generadas a los largo de varias décadas. Sin embargo, lejos de rescatar el ideal de bienestar social e impulsar el gasto público destinado a su concreción para cubrir los vacíos de legitimidad existentes, llegó al extremo de hacerlo depender de las posibilidades de desarrollo económico.

II.2 LA CONCEPCION DE BIENESTAR SOCIAL DE JOSE LOPEZ PORTILLO

Hemos afinado que la legitimidad del moderno Estado de Derecho no se basa únicamente en el principio de legalidad, sino que requiere además de la consolidación (y sobre todo materialización) del proyecto de mundo de vida socialmente aceptado que fundamenta a, y se inscribe normalmente en, el propio orden jurídico.

De esta manera, los principios legitimantes parten de la justificación del poder en virtud de doctrinas y normas, de principios fundamentales que se corresponden con los valores culturales de una sociedad. Pero para generar efectivamente legitimidad, deben plasmarse en las normas jurídicas y las acciones que, a través de la administración pública realiza el Estado a fin de concretarlos, deben ser efectivas y eficientes.

Para el caso del Estado mexicano, los gobiernos posrevolucionarios generaron consenso y legitimidad en la medida en que se asumían como los agentes únicos que hacían coincidir las políticas gubernamentales específicas con el ideal del mundo de vida de la Revolución Mexicana, formalmente inscrito en la Constitución de 1917.

El apoyo popular recibido, dependió en gran medida de preservar el ideal revolucionario y activos compromisos con las masas respecto de decisiones esenciales establecidas en la Carta Magna y que interesan al conjunto social, primordialmente las referidas al bienestar de la población.

Es inobjetable que uno de los principales pilares de la legitimidad del Estado y la administración pública mexicanos, lo constituye su capacidad para afianzar el proyecto de mundo de vida a través de su política social y de las posibilidades reales de dar acceso a las mayorías

populares a un mejor nivel de vida que se refleje en beneficios tales como un mayor nivel cultural y educativo, de salud y salubridad, de urbanización y vivienda.

Si partimos entonces de que el bienestar social es un factor fundamental de generación de legitimidad para el Estado mexicano, es importante ahora analizar, para los fines del presente estudio, de qué manera lo concebía José López Portillo, y cómo lo relacionaba con el Estado, el derecho y la legitimidad.

Para López Portillo la actividad gubernamental tiene que estar referida obligadamente a un sistema de convivencia entre los mexicanos que está expresado en la Constitución y en las instituciones que de ella emanan. Si la acción pública tiene como fin la constante adecuación de ese sistema al cambio, debe buscar simultáneamente la permanencia de los grandes propósitos éticos y axiológicos que justifican la convivencia.

De esta manera, la acción estatal debe guiarse por los valores históricos y por el proyecto de mundo de vida socialmente aceptado, porque solamente así, el Estado mexicano obtiene el prestigio de la legitimidad.

Empero, ¿de dónde surgen esos valores y contenidos axiológicos que se integran en el proyecto vital social?

Es obvia la referencia: la Revolución Mexicana es ese hecho histórico fundacional que, desde la perspectiva oficial, es un movimiento que surge para alcanzar la libertad por vía de la justicia.

Sin embargo, para preservar todo ese contenido valorativo es necesario elevarlo a rango de ley, pues de otra manera no podría ser obligatorio. Es así entonces como el derecho, en especial la Carta Magna, recoge y persigue la concreción de los valores referidos (50).

Por encima de la formalidad jurídica, debe estar la materialidad del derecho en una orientación axiológica que lo sustente, explique y justifique: "(...) no puede entenderse el Derecho sino vinculado con la axiología, de otra suerte se pierde en el espasmo, que puede ser tiránico, de la norma formal reducida al acto de sanción del Estado (...)" (51).

En la perspectiva lopezportillista, solamente cuando los valores se hacen ley, pueden producir legitimidad, pues aparecen entonces como mandatos obligatorios institucionales del Estado y como derechos inviolables de la sociedad.

Pero la legitimidad del poder político no sólo se basa en un ordenamiento jurídico estatuido positivamente, ni en el hecho de que los sujetos crean en los mecanismos de creación, corrección, adecuación y aplicación del derecho. Es necesario además, como lo reconoce López Portillo, justificar y legitimar el contenido de las normas jurídicas; lo que quiere decir que las leyes exigen un consenso fundado en gran medida de manera racional con acuerdo a valores.

Vemos así que la legalidad en el ejercicio del poder procura legitimidad sólo si se aducen razones en el sentido de que los procedimientos jurídicos formales, satisfacen pretensiones de justicia materiales, y que la sola formalidad técnico-jurídica no asegura una obediencia permanente, sino que es indispensable una interpretación general que sustente al sistema político, es decir, un proyecto de mundo de vida que otorgue al Estado legitimidad. La Constitución de 1917, en cuanto integra ese proyecto, es en sí misma legitimamente del Estado mexicano

Pero las ideas sólo valen en cuanto se cumplen, y esa es la función principal del Estado, pues es el único órgano que puede realizar los valores históricos y constitucionales, con lo cual se afirma que no basta con que el proyecto vital social se convierta en ley, sino que se requiere adicionalmente, que el Estado pueda hacerlo realidad a través de la administración pública.

Para López Portillo, en la sociedad sólo se busca el interés particular; y la generalización de los intereses, para permitir la reproducción de la sociedad, se produce mediante el Estado que surge así como la instancia principal que ajusta y equilibra los diversos intereses particulares.

En síntesis, la función primordial del Estado es "(...) hacer que los intereses en juego, en contradicción o conflicto, se cifran, ni más ni menos, a la idea que tenemos de la justicia, conforme a la estimación que tenemos respecto al hombre para justificar el tipo de convivencia, de organización política que sostenemos"(52).

Desde la perspectiva lopezportillista, la Revolución de 1910 aspiró a mucho más que construir un sistema político o un régimen jurídico. Tal como lo señala el artículo 3º Constitucional, se aspira a crear un sistema democrático de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (53).

De esta manera, la legitimidad se mantiene o se incrementa, sólo si el Estado y la administración pública, son capaces de materializar el proyecto de mundo de vida y dotar a la sociedad de un cada vez mayor beneficio social.

Si la democracia es integral, es decir, debe ser llevada a los diversos ámbitos sociales por el Estado, no puede darse en abstracto o en la generalidad de la norma, sino en concreto, por lo que el gobierno tendrá que aplicar múltiples medidas y políticas que aseguren el cumplimiento real de la justicia social y el bienestar en las esferas económica, política y social.

En ese sentido, cada gobierno aplicará políticas específicas que pretenderán materializar el contenido de las máximas jurídicas constitucionales, y en la medida de que lo logre o no, ampliará o disminuirá el nivel de consenso y legitimidad del Estado. Para lograr ese objetivo, José López Portillo se propuso una alianza para la producción, una reforma política y una reforma administrativa.

Si se quería superar la crisis económica había que diversificar la economía y para ello, era indispensable una alianza entre los factores de la producción a fin de generar riqueza con responsabilidad y esfuerzo colectivo para, posteriormente, distribuirla equitativamente:

"(...) la Alianza Popular para la Producción, (...) no es una alianza para producir con eficiencia y sólo concentrar más riquezas, sino producir con eficiencia para generar más empleos y con mejores salarios, mejores prestaciones, contribuir justa, equitativa y proporcionalmente al fisco, para poder repartir la tierra como mandan nuestras leyes y para pagarles precios convenientes a nuestros agricultores" (54).

En lo político, López Portillo consideraba que la democracia no se agota en el proceso electoral, sino más correctamente, en él se inicia. La elección es sólo el punto de renovación periódica de los gobernantes a través del sufragio efectivo del pueblo, y el instante en que la cantidad abre los caninos de una vida mejor y ofrece la posibilidad de dar continuidad a la obra revolucionaria (55).

Según López Portillo, de aquí deriva la primera fase de la legitimación estatal, es decir del hecho de que los gobernantes accedan al poder observando las reglas y principios jurídicamente establecidos; esto es, a través de un proceso electoral que les confiera el derecho, socialmente aceptado, de gobernar.

Pero López Portillo consideraba que para perfeccionar la democracia en México, era primordial fortalecer el régimen de partidos; abrir el sistema político a las más diversas corrientes políticas e ideológicas; dar cauce institucional a sus opiniones; vencer el abstencionismo; respetar el voto; ampliar el orden jurídico en materia electoral; legitimar la lucha de contrarios; respetar la disidencia y crear nuevos órganos que regularan los procesos electorales (56). Estos serían, entre otros, los objetivos de la llamada Reforma Política.

Ahora bien, desde la óptica lopezportillista, la democracia mexicana tiene su expresión cuantitativa en las urnas, y su manifestación cualitativa en la acción programada, en la práctica gubernamental cotidiana encaminada a lograr el máximo bienestar social.

Lo anterior supone que la elección democrática de los gobernantes es la primera instancia de legitimación del gobierno, pero mantener el consenso de los gobernados exige una acción estatal permanente, continua, para evitar fenómenos de deslegitimación política.

La actividad del Estado deberá tender no a lograr el simple equilibrio de oportunidades iguales entre quienes no lo son, sino a garantizar las seguridades sociales en favor de los desiguales, y ese es el sentido de la justicia social:

"Por la justicia social cada sociedad, al límite de sus fuerzas, debe crear la riqueza y las condiciones para que cada capacidad de trabajo encuentre trabajo y con él satisfaga las necesidades de la sobrevivencia, la perfectabilidad y la dignidad humana" (57).

Para López Portillo, el eje y motor de la justicia social es el trabajo y el Estado debe asegurarlo, apoyándose en una sana política de creación de empleos, así como en una adecuada política de precios y salarios.

Empero, el trabajo tiene un presupuesto esencial: la capacitación. "(...) capacitación que habrá de entregarse a la fuerza de trabajo, para que ésta se encuentre en actitud de satisfacer las necesidades, por lo menos mínimas, de la dignidad humana: la casa, el vestido, la comida, la seguridad, la honesta diversión; (...)”(58).

La justicia social y con ella, el máximo bienestar colectivo tienen como fundamento el trabajo y la capacitación-educación.

Lo anterior supone una revisión y adecuación de los medios para alcanzar la materialización de los postulados axiológicos revolucionarios pues:

"Ahora, la Revolución se cumple creando fuentes de trabajo, industrializando los productos del campo, creando riqueza con eficiencia y productividad para distribuirla con justicia y equidad" (59).

Lo importante del trabajo es que produce riqueza, la cual, desde la óptica lopezportillista, tiene caminos constitucionales de redistribución, como lo es la política salarial que permita a los obreros obtener un salario "remunerador", vinculada a una política de precios que les permita un progresivo acceso a la riqueza social.

Una política fiscal también se suponía indispensable para financiar el sano desarrollo de las actividades del Estado, basada en el principio de recolección de impuestos en forma proporcional y equitativa, regresados en forma de bienes y servicios también de manera justa y proporcional a la sociedad.

Se tenían entonces que vincular diversas variables: capacitación, trabajo, eficiencia, producción y productividad para hacer real el ideal de justicia social y bienestar colectivo.

La política de beneficio social tendría como objetivo central mejorar el nivel de vida de las mayorías y crear en la sociedad una conciencia de mayor equidad y justicia. Los requisitos básicos serían:

"Mas empleo y seguridad en el trabajo con el propósito de alcanzar la ocupación plena, único camino para aprovechar las reservas revolucionarias de energía transformadora que residen en el pueblo.

Salario real creciente

Incremento del ingreso real de los campesinos.

Orientar los incrementos de la producción conforme a las necesidades de las mayorías.

El derecho al trabajo debe ser una realidad factible y no una romántica manifestación de intenciones" (60). Los medios para lograr lo anterior serían:

"Pleno uso de la capacidad instalada.

Expansión regular y sostenida de la demanda efectiva y evitar el freno-arranque de nuestra economía.

Máximo de inversión productiva que pueda financiarse con recursos reales internos y externos no inflacionarios.

Asegurar que todo el ahorro generado por el proceso productivo se invierta en el país.

Utilidades de las empresas públicas y privadas, adecuadas para propiciar el máximo de inversión productiva.

Establecer una política de ingresos equitativa que permita hacer frente a las responsabilidades que el pueblo le ha otorgado al gobierno" (61).

De esta manera, se deduce que las políticas de bienestar social estarían dependiendo del movimiento de las anteriores variables, es decir, de lo que se pudiera lograr en el ámbito económico. La política social queda así subordinada y su realización como tal sería indirecta. Los

esfuerzos gubernamentales se centrarían en primer lugar en impulsar factores económicos, sobre todo el trabajo, la producción y la productividad.

Adicionalmente, definido el Estado como la institución pública por excelencia, como la síntesis de múltiples intereses para elevarlos a nivel general y universal, era necesario introducir otro elemento: la eficiencia en la gestión administrativa.

La acción de un Estado cuya intervención en los ámbitos sociales se considera necesaria, adquiere concreción sólo a través de los actos del gobierno, y en especial, de la administración pública (62). El slogan "Organizarse para organizar" expresa precisamente la idea de reestructurar la actividad estatal internamente para, a su vez, racionalizar su gestión y su participación en las demás esferas. Sobre ese presupuesto, López Portillo propuso una Reforma Administrativa, para hacer de la Administración Pública un eficaz instrumento del desarrollo con justicia.

Pero dicha reforma, como la definió López Portillo, no era sólo una consideración de carácter técnico, pues debía estar orientada por el mundo de la ética, por el mundo valorativo. Tendría que ser entonces una reforma que le permitiera a la administración materializar el conjunto de valores considerados válidos por los mexicanos (63).

Se planteó una reforma administrativa con varios objetivos:

-Perfeccionar el sistema de planeación, presupuesto, programación y evaluación.

-Entregar a los gobiernos estatales, junto con el plan integrado en el que participan, las funciones de coordinación de las co-inversiones estados-federación mediante las Unidades Administrativas de Planeación.

-Racionalizar el flujo de recursos del gobierno federal a las entidades federativas a través de los Convenios Unicos de Coordinación.

-Facultar a la federación para coordinar las acciones de programas y proyectos regionales en los que concurren varios estados.

-Adecuar la decisión política a la eficiencia administrativa.

-Combatir la indolencia, incapacidad, corrupción y burocratismo excesivo del aparato administrativo del Estado mediante la modernización y agilización de la Administración Pública.

-Descentralizar para evitar el excesivo centralismo político, económico y administrativo.

-Desarrollar reagrupamientos sectoriales para crear cabezas responsables de sector en cuanto a metas, políticas y ejecución, para evitar la dispersión, multiplicación, contradicción y desperdicio.

-Realizar una reforma interna de las unidades administrativas en los aspectos de personal, análisis de métodos, sistemas y procedimientos, valoración de eficiencia, catálogo de puestos, capacitación y estímulos al personal (64).

José López Portillo parte de una vinculación entre la política y la administración, de una administración que se oriente en función de una política. Por ello, la reforma administrativa se vincularía con los grandes propósitos del desarrollo: el crecimiento, la justicia social y las libertades democráticas que son los elementos que dan sentido a la administración:

"La reorganización administrativa debe cumplir dos funciones. Una, proveer al Ejecutivo de un instrumento moderno y eficiente para la prosecución de los objetivos nacionales, y otra, convertir a la administración pública en un sistema accesible y eficiente para quienes necesitan negociar con ella, utilizar sus servicios y realizar trámites gubernamentales"(65).

La administración pública es concebida así, como el instrumento por excelencia para convertir las palabras en hechos, los valores en realidades, pues tiene a su cargo la coordinación política y económica; es el más grande aparato productor de bienes y servicios, y es el empleador número uno de un país.

Es además la herramienta más poderosa mediante la cual el gobierno orienta, estimula y apoya la acción de los particulares y de los grupos sociales para acelerar el desarrollo nacional.

La reforma administrativa, por último, sentaría las bases de un plan nacional en el cual participaran las instancias pública, privada y social, mediante mecanismos democráticos de consulta y concertación. Ello es rasgo distintivo de lo que el propio López Portillo denominó planeación inducida.

Para López Portillo, la intervención del Estado --principalmente vía la administración pública-- en los más diversos ámbitos sociales, no podía estar sujeta a la arbitrariedad y al espontaneísmo, sino que debía planearse para lograr racionalizar la acción estatal y concretar los valores históricos de la sociedad, plasmados en la Constitución.

Lo más importante e inmediato, desde su perspectiva, tenía que ser el reparto justo de la riqueza pública para mejorar al país económica, social y culturalmente. Pero cualquier decisión en ese sentido, tendría el respaldo del derecho, para darle fuerza y legitimidad.

López Portillo insistirá en que la justicia conmutativa, que se imparte por medio de jueces y con base en leyes para restituir garantías y derechos, debe complementarse con criterios de justicia distributiva que, en función del trabajo, permite atemperar opulencia y pobreza; lo que a su vez supone "(...) crear más empleos, pagar salarios realmente remuneradores y no simplemente nominales; fijar la carga fiscal proporcional y equitativamente; impulsar la reforma agraria integral; definir una sana política de precios; administrar atinadamente las empresas públicas y prestar de modo eficiente los servicios que el Estado proporciona a la sociedad, todo lo cual constituye nuestra forma institucional de redistribuir el ingreso"(66).

El desarrollo tenía, desde la óptica oficial, su principal instrumento en la planeación que lo condujera y le marcara sus fines. Empero, la planeación no se reducía a elaborar planes y programas, a actuar de conformidad con un orden de responsabilidades dentro de un sistema nacional de planeación integral y democrático; a formular, instrumentar, controlar, evaluar y revisar lo planeado, para ratificar lo ya hecho.

Era necesario además, hacer congruentes los planes y programas con el universo axiológico de la Revolución hecha Constitución y ésta transformada en instituciones dinámicas (67).

Por ello, todos los planes gubernamentales que surgieran, estaban obligados a respetar y garantizar tanto los derechos individuales como los sociales, a sistematizar la participación concertada con el gobierno, de los sectores social y privado y a respetar la autonomía de las entidades federativas y de los municipios.

La planeación adquirió así un carácter inductivo, pues sólo era obligatoria para el propio gobierno; inducida o concertada con los sectores social y privado; y coordinada o convenida con los estados de la república. Desde la perspectiva oficial, solamente así era posible fortalecer la función rectora del desarrollo asignada al Estado, y darle un sentido real y racionalmente integral.

De esta manera, López Portillo concebía el bienestar social como el constante mejoramiento económico, social y cultural de los mexicanos, en concordancia con el proyecto de mundo de vida de la Revolución Mexicana.

Sin embargo, lo hizo depender de la capacidad del Estado y, sobre todo del sistema económico para crear fuentes de trabajo.

La prioridad, en los hechos, era estimular y fomentar el desarrollo económico, aunque eso significaba sacrificar las propias necesidades de legitimación estatal, pues se destinarían flujos crecientes y recursos públicos para ello, aún a costa de reducir el gasto público de bienestar social y, con ello, retardar indefinidamente la materialización del proyecto vital social.

Pero la acentuación del déficit de legitimidad que esto suponía, se pretendería compensar por otras vías, como la reforma política que significaba sobre todo la ampliación de los medios de la democracia política formal, y la reforma administrativa, que elevaría el nivel de la eficiencia de la administración pública para dotar en tiempo y forma los bienes y servicios públicos que la colectividad reclamara.

López Portillo consideró que la eficiencia pública no se reduciría a una consideración técnica regida por una razón instrumental, sino que debería regirse por el conjunto de valores revolucionarios, con lo cual se reconocían la necesidad de que la reforma administrativa se anclara en cierta medida en el proyecto vital social y el hecho de que la legitimidad requiere de eficacia, eficiencia y efectividad del sistema político para satisfacer las demandas derivadas del ideal de mundo de vida ampliado.

En última instancia, aumentar o disminuir el déficit de legitimidad del Estado mexicano entre 1976 y 1982, dependería de la correspondencia entre las vías propuestas por el gobierno de

López Portillo para concretar el proyecto constitucional de democracia política, económica y social, y sus resultados prácticos.

NOTAS:

- (1) Córdova, Arnaldo. LA FORMACION DEL PODER POLITICO EN MEXICO. México, Era (Serie Popular no. 15), 1985 (13a.Edición), p. 21.
- (2) Ibidem.
- (3) Calderón, José María. GENESIS DE PRESIDENCIALISMO EN MEXICO. México, El Caballito, 1972, p. 147-148.
- (4) Ibid. p. 150-158.
- (5) Marx, Carlos. "Sobre la Cuestión Judía", en: Marx, Carlos y Engels, Federico. LA SAGRADA FAMILIA. México, Grijalbo, 1983 (13ª Edic.), p. 23.
- (6) Córdova, Arnaldo. LA FORMACION...op. cit. p. 21-22.
- (7) Córdova, Arnaldo. LA POLITICA DE MASAS Y EL FUTURO DE LA IZQUIERDA EN MEXICO. México, Era (Serie Popular no. 72), 1986 (1a.reimp.), p. 9-10.
- (8) Véase el estudio de: Garrido, Luis Javier. EL PARTIDO DE LA REVOLUCION INSTITUCIONALIZADA: LA FORMACION DEL NUEVO ESTADO EN MEXICO (1928-1945). México, S.E.P. -Siglo XXI, 1986.
- (9) "La administración pública cardenista, si algo tuvo de virtud, fue su gran capacidad para adaptarse a las presiones sociales y a las fluctuaciones políticas. Esto resulta más comprensible si se toma en cuenta que era un Estado en plena etapa de formación y consolidación. Todavía no era presa de las rigideces y burocratismos de las etapas posteriores. La administración pública de los treinta fue tan flexible que pudo aceptar, sin mayores dificultades, la penetración de las masas en sus estructuras; cosa que andando el tiempo se volvería cada vez más difícil. Aunque dejó establecidos --y esto es uno de los grandes secretos del sistema político mexicano-- los canales por los que fluyeron el tratamiento y el control político hacia los sectores atendidos. No pudo haber cosa mejor para garantizar la estabilidad institucional que la herencia populista del gobierno mexicano". Fernández Santillán, José F. POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. México, I.N.A.P., 1980, p. 38.

(10) Pereyra, Carlos. "Estado y movimiento obrero", en Revista CUADERNOS POLITICOS, no. 28, México, Era, abril-junio 1981, p. 36.

Según Jacqueline Peschard, "Fue en este terreno donde el partido de la revolución desarrolló una de sus funciones más características: la de gestionar ante el gobierno demandas sociales, recogidas a través de sus organizaciones encuadradas. Esta mecánica clientelista (...), mediante la cual alguna de sus tres grandes corporaciones conseguía desde títulos de propiedad y plazas laborales, hasta todo tipo de servicios, licencias o permisos, se tradujo en adhesión y apoyo al partido, a la vez que en confianza en el proyecto gubernamental". Véase: Peschard, Jacqueline. "1946-1970: límites de los consensos pasivos", en EL NACIONAL: SUPLEMENTO ESPECIAL. Sábado 4 de marzo, 1989, p. 4.

(11) Ceceña, José Luis. MEXICO EN LA ORBITA IMPERIAL. México, El Caballito, 1985 (16ª Edic.), p. 145.

(12) Basurto, Jorge. LA CLASE OBRERA EN LA HISTORIA DE MEXICO: DEL AVILACAMACHISMO AL ALEMANISMO (1940-1952). México, Siglo XXI, 1984, p. 118.

(13) Ibid. p. 104.

(14) López Villafañe, Víctor. LA FORMACION DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO. México, Siglo XXI, 1986, p. 81.

(15) "Con ello quedó establecida la cadena de dominación Estado-partido-sindicatos, y se sentaron las condiciones para que dentro de las organizaciones gremiales cristalizara una burocracia sindical representante del Estado dentro del movimiento obrero". Véase: Leal, Juan Felipe. ESTADO, BUROCRACIA Y SINDICATOS. México, El Caballito, 1986 (8a. edic.) p. 46.

(16) Fernández Santillán, José F. op. cit. p. 40.

(17) Ibid. p. 54.

(18) "Cada período presidencial se significa por su desempeño de diverso grado en la continuación de las reformas sociales; su realización es siempre parcial, pero está constantemente en juego. Es la verdadera línea de masas del gobierno, la que lo define, pero sobre todo la que lo vigoriza y (...) la que le permite mantenerse por sobre todos los grupos como el supremo árbitro de

la nación. Es claro que las relaciones del gobierno y del presidente con las masas son relaciones paternalistas, tradicionales, en las que se mezclan la admiración y el temor que infunde el poder desorbitado con el reconocimiento y hasta el agradecimiento. Y estas relaciones tradicionales (...), no actúan por su cuenta ni son cabalmente espontáneas: todo el sistema opera ahondando, estimulando y fortaleciendo sus más variadas manifestaciones, de manera que toda realización popular del gobierno aparezca desmesuradamente importante y toda oposición como la señal de las más grandes desgracias". Córdova, Arnaldo. LA FORMACION... op. cit. p. 59-60.

(19) Leal, Juan Felipe . op. cit. p. 105

(20) Hernández Rodríguez, Rogelio. EMPRESARIOS, BANCA Y ESTADO: EL CONFLICTO DURANTE EL GOBIERNO DE JOSE LOPEZ PORTILLO. México, Miguel Angel Porrúa, 1986, p. 39.

(21) Ibid. p. 40-41.

(22) Ibid. p. 42.

(23) "(...) es a todas luces preferible tratar casos por separado y reducirlos a relaciones jurídico-administrativas, que enfrentar a la gran masa en conflictos abiertamente políticos. Precisamente hacia ese gran patrón organizativo tendía globalmente el Estado mexicano. La política de masas se hace minuciosamente particularista en las oficinas públicas".

Fernández Santillán, José F. op. cit. p. 69.

(24) Pereyra, Carlos. op. cit. p. 39.

(25) Fernández Santillán, José F. op. cit. p. 73.

(26) Ibid. p. 59-60.

Según Arnaldo Córdova:

" El tratamiento de favor o de privilegio se ha institucionalizado también. La misma corrupción gubernamental constituye un fenómeno previsto y aceptado en este tipo de maquinaria política. La contrapartida es el trato con las organizaciones obreras, campesinas y de clases medias: la negociación de las demandas se lleva a cabo al nivel de dirigentes y sin saltar por ningún concepto los marcos institucionales establecidos".

Córdova, Arnaldo. LA FORMACION...op. cit. p. 43.

(27) Córdova, Arnaldo. LA POLITICA DE MASAS...op. cit. p. 60.

(28) López Villafañe, Victor. op. cit. p. 148.

(29) Córdova, Arnaldo. LA POLITICA DE MASAS...op. cit. p. 21.

(30) Córdova, Arnaldo. LA FORMACION...op. cit. p. 43.

(31) Córdova, Arnaldo. LA POLITICA DE MASAS...op. cit. p. 40.

(32) Ibid. p.42.

(33) Peschard, Jacqueline . op. cit.p. 4.

(34) Sánchez Susarrey, Jaime. "Cultura Política, Legitimidad y Gobernabilidad", ponencia presentada en la 2a. Audiencia Pública sobre materia Político-electoral en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados, febrero 16 de 1989.

(35) Basañez, Miguel . EL PULSO DE LOS SEXENIOS: 20 AÑOS DE CRISIS EN MEXICO. México, Siglo XXI, 1990, p. 29.

(36) Ibid. p. 30.

(37) Ibid. p. 32-33.

(38) Marbán Laborde, Ignacio. "1970-1989: los difíciles consensos de la pluralidad", en EL NACIONAL: SUPLEMENTO ESPECIAL. Sabado 4 de marzo, 1989, p.6.

(39) Sirvent, Carlos. "El Sistema de Partidos Políticos". Ponencia presentada en la 5a. Audiencia Pública sobre materia Político-electoral en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados, febrero 28 de 1989.

(40) Ibidem.

Para Jacqueline Peschard "La acumulación de los cambios sociales que fueron resultado del proyecto de modernización impulsado por el régimen político devendría a finales del decenio de los años sesentas, el factor fundamental de cuestionamiento a la hegemonía del partido de la revolución". Peschard, Jacqueline. op. cit. p. 4.

(41) Pereyra, Carlos op. cit.p. 35-36.

(42) Leal, Juan Felipe. op. cit. p.106.

(43) *Ibid.* p. 108

(44) Peschard Jacqueline. *op. cit.* p. 4.

(45) Leal, Juan Felipe. *op. cit.* p. 108-112.

(46) López Villafañe, Victor. *op. cit.* p. 190.

(47) Fernández Santillán, Jose F. *op. cit.* p. 122.

(48) *Ibid.* p. 124.

(49) *Ibid.* p. 128.

(50) López Portillo concibe el desarrollo nacional "(...) como proceso dialéctico en tanto le incorporemos la exigencia estructural de valores que están resueltos a priori por nuestra concepción de democracia, no porque ésta no sea, a su vez, el resultado de un proceso histórico, sino porque ya está dado como norma de nuestros procesos de exigencia política". López Portillo, José. MEMORIAS DE CAMPAÑA. México, IEPES-PRI, 1976, T. IX, P. 79

(51) *Ibid.* T. IV, p. 72.

(52) *Ibid.* T. VI, p. 88.

(53) *Ibid.* T. I, p. 9-11.

(54) *Ibid.* T. VII, p. 18.

(55) *Ibid.* T. V, p. 77.

(56) *Ibid.* T. IX, p. 184.

(57) *Ibid.* T. I, p. 9.

(58) *Ibid.* T. IV, p. 60.

(59) *Ibid.* T. II p. 26.

(60) *Ibid.* T. IX, p. 249.

(61) *Ibidem.*

(62) "Al momento de tomar decisiones y dirigir la acción, el Estado se hace Gobierno y el gobierno, Administración Pública". *Ibid.* T. IX, p. 251.

(63) "(...) condicionar la reforma administrativa y emplear los órganos de gobierno como instrumentos de nuestros valores axiológicos reconocidos. Esto es, la administración pública como agencia eficiente de nuestros propósitos revolucionarios". Ibid. T. IV, p. 21.

(64) Ibid. T. I, p. 12,87,94,188.

(65) Ibid. T. IX, p. 250.

(66) López Portillo, José. DISCURSO DE TOMA DE POSESION. México, Diario de los Debates, 1º de diciembre de 1976.

(67) López Portillo, José. SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO. México, Diarios de los Debates, 1º de septiembre de 1978.

**III. LA RELACION ENTRE EL GASTO PUBLICO DE BIENESTAR SOCIAL
Y LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO MEXICANO EN EL SEXENIO
DE JOSE LOPEZ PORTILLO (1976-1982)**

III.1 ANTECEDENTES INMEDIATOS.

La crisis económica que estalló a fines del sexenio de Luis Echeverría, afectó de manera sensible la política social de su gobierno y agudizó el déficit de legitimidad del Estado mexicano. Distintos sectores sociales, principalmente las clases medias urbanas, cuestionaron la política económica echeverrista y le retiraron en gran medida su apoyo, al verse afectados sus niveles de vida, de educación y de salud, y al verse reducidos los espacios de la burocracia pública que se había convertido en el ámbito principal de su movilidad y ascenso social.

La política populista y de creciente intervención estatal en la economía de Echeverría, generó un profundo descontento en el sector empresarial. El surgimiento de la guerrilla en el estado de Guerrero y el asesinato del empresario regiomontano Eugenio Garza Sada, activaron una andanada de críticas y cuestionamientos empresariales a la propia autoridad presidencial.

En una demostración de poder y aprovechando un viejo conflicto agrario en el Valle del Yaqui, en Sonora, Echeverría expropió en 1975, 100,000 hectáreas para reafirmar la autoridad del Estado frente a la propiedad privada y a sus máximos representantes. Tal hecho, terminó por romper las tensas relaciones del Estado con la iniciativa privada.

Esta, orquestó una campaña de desprestigio contra el gobierno, además de presionarlo económicamente a través del retiro de fondos bancarios, la dolarización de sus ahorros, la especulación y la salida de sus capitales. Esta campaña hizo eco en los principales organismos financieros internacionales, que suspendieron sus créditos a México (1)

La expansión del gasto público en un contexto de freno al crecimiento, acentuó la tendencia inflacionaria interna, principalmente a partir de 1973. El aumento en el diferencial de precios con respecto a Estados Unidos, aumentó la sobrevaluación del peso respecto al dólar, lo que aunado al

déficit fiscal, a las presiones sobre la balanza de pagos, a la especulación de capital y a las restricciones del endeudamiento externo (principal fuente de financiamiento del sector público), obligó al gobierno a devaluar el peso en agosto de 1976, después de dos décadas de estabilidad cambiaria, y a adoptar un sistema de flotación controlada para corregir el desequilibrio externo.

Después de la devaluación, el gobierno firmó, en agosto de 1976, un acuerdo de estabilización económica para el periodo 1977-1979. El programa de reordenación económica acordado con el Fondo Monetario Internacional y el Departamento del Tesoro de E.U., consideraba que la inflación era provocada por un exceso de demanda, producto de los altos gastos públicos y de los aumentos salariales. Para solucionar este problema, se reclamó la aplicación de una política ortodoxa, altamente restrictiva, que contemplaba la reducción del déficit público (que tendría que pasar del 8.9 % en 1975 al 5.5% en 1979); limitar la deuda pública externa (que no podría sobrepasar los 3 mil millones de dólares en 1977); elevar el precio de los bienes y servicios públicos; limitar el crecimiento del empleo público; crear nuevos impuestos para elevar el ahorro estatal (que debería pasar del 2.5 % del PIB en 1976 al 3.1 % en 1977); reducir la reserva bancaria legal (del 50 % en promedio en el sexenio de Echeverría al 39.5 % en 1977); la implantación de rígidos controles salariales y a la emisión monetaria, y una mayor apertura comercial a través de la disminución de las restricciones a la importaciones vía sustitución de licencias de importación por aranceles. De esta manera, la reducción drástica de la demanda y el incremento de la oferta que estas medidas traerían consigo, harían disminuir las presiones inflacionarias (2). Gracias a este convenio, México recibió del FMI 12 mil millones de dólares como crédito de contingencia (3).

Con una visión claramente keynesiana, Echeverría creyó que la expansión del gasto público generaría un efecto de arrastre que dotaría a la economía de condiciones de crecimiento y estabilidad, lo que se sumaría a aumentos en la participación de los salarios en el ingreso nacional

que lograrían las condiciones de mercado necesarias para estimular la capacidad productiva nacional y la sacarla de su estancamiento (4).

En realidad, la política echeverrista tuvo efectos contrarios a los esperados. Al no subordinarse el aumento salarial a la rentabilidad capitalista, se fomentó el retraimiento de la inversión privada, agudizado por el aumento de los costos, que se trasladaba a los precios y alentaba la inflación. Además, el impacto productivo del gasto de asistencia social y del de fomento económico, si bien estimuló la demanda, deprimió la oferta.

El programa económico y el proyecto de legitimación estatal de Echeverría, que incluyeron una política de pleno empleo y de mejoramiento de salarios, junto a un aumento del gasto público de bienestar social, en un contexto de bajo crecimiento de la productividad, de caída de la tasa de ganancias y de necesidad de la intervención estatal para elevarla artificialmente, terminaron por acentuar el déficit de legitimidad del Estado mexicano. Máxime, cuando éste, hundido en una profunda crisis económica, tuvo que sacrificar y postergar indefinidamente la concreción de ciertos valores, sobre todo los identificados con el bienestar, en aras de reactivar el crecimiento de la economía.

El modelo de desarrollo llamado estabilizador, terminó por configurar un crecimiento industrial con un alto coeficiente de importación, sobre todo de bienes de capital que internamente no se producen. Con ello, su expansión implicó mayores importaciones y fuertes presiones sobre la balanza de pagos, lo cual redujo considerablemente el efecto multiplicador de la alta inversión pública, autorizada por Echeverría, sobre la producción y el ingreso nacionales.

El llamado desarrollo compartido, que pretendió reactivar la economía a través de un creciente intervencionismo y un alto nivel de gasto público, agudizó el déficit fiscal, dada la débil

y tradicional base impositiva y de ingresos del Estado, y la necesidad de recurrir crecientemente al endeudamiento externo para cubrirlo:

"(...) no es el déficit público en sí el que genera problemas económicos, sino que éstos son resultado de las características de funcionamiento del sistema. Los desequilibrios inter e intra sectoriales que predominan en la economía, junto con el bajo crecimiento de la productividad, han impedido mantener una dinámica sostenida endógenamente y a su vez no han generado las divisas suficientes para financiar los requerimientos de importaciones necesarias para contrarrestar las deficiencias productivas internas y así lograr dicha dinámica en forma sostenida" (5).

"La crisis económica de 1976-1977 evidenció la inviabilidad de recurrir permanentemente al déficit público creciente y al endeudamiento externo para mantener la dinámica económica con las características y contradicciones que han prevalecido" (6).

Frente a la caótica situación social, política y económica heredada por Echeverría, López Portillo ofreció, en su discurso de toma de posesión, planeación frente al derroche fiscal y al endeudamiento; ley de responsabilidades de los funcionarios públicos frente a la corrupción; reforma administrativa frente a la improvisación y anarquía del gobierno anterior; reforma fiscal frente al déficit público y reforma política frente a la deslegitimación (7).

No es raro entonces que López Portillo propusiera una nueva política económica, que corrigiera los problemas generados por el "desarrollo estabilizador", pero que, simultáneamente, se alejara del populismo echeverrista.

Por ello, en su Primer Informe de Gobierno (8) reconoció que el país vivía una profunda crisis económica producto del agotamiento de ese modelo, caracterizado por una alza moderada de los precios, paralela a un sistema de ajustes bianuales del salario, y una paridad monetaria fija con

el dólar. Sin embargo, su saturación empezó a reflejarse en la disminución de los niveles de inversión, lo que obligó al Estado a invertir, no siempre obteniendo los resultados esperados, a veces sin orientación y proyectos útiles, y en ocasiones sin contar con una administración pública idónea, en obvia referencia a la política económica de Echeverría.

Se aceptó entonces, que la necesidad del Estado de invertir, entró en contradicción con su incapacidad para autofinanciarse, es decir, su imposibilidad de captar recursos internos suficientes. Para subsanar esto, se vio obligado a endeudarse externamente y a utilizar en forma creciente el ahorro interno disponible para la inversión, lo que redundó en una disminución mayor de ésta y en el desvío que el sector privado hizo de sus capitales hacia la especulación, el rentismo o la salida masiva del país.

Las contradicciones se hicieron más que evidentes entre un sector agropecuario comprimido y un sector industrial sobreprotegido; entre un campo sujeto a precios fijos y una economía urbana subsidiada; entre la demanda de crecimiento económico y las restricciones monetarias y crediticias; entre los estímulos y canalización de la inversión privada y los instrumentos fiscales y de financiamiento público; entre la posibilidad de estabilizar precios y la flotación de la moneda; entre lo que se debía producir y el derroche consumista del sector favorecido, todo lo cual derivó en una abierta contradicción entre justicia y eficiencia.

De esta forma, se perdió la proporcionalidad de los precios y se desató la inflación. Para compensar la pérdida del poder adquisitivo del salario, se acordaron aumentos generales de salarios y después su revisión anual. La moneda se devaluó, se agudizó el desempleo, el sistema financiero evidenció sus límites y la economía se hundió en la recesión.

Ante este panorama, la tarea urgente para López Portillo, antes que procurar la justicia y el bienestar sociales, era la reactivación de la economía sobre bases sólidas y alejada del

endeudamiento, el populismo y la crisis fiscal. De esta manera, la legitimidad del Estado pasó a depender de la capacidad del gobierno y de la administración pública para hacer crecer nuevamente la economía. La posibilidad de materializar ciertos valores socialmente reconocidos, se convirtió así en variable dependiente de las magnitudes económicas.

III.1.1 LA ALIANZA PARA LA PRODUCCION

Si la planeación era la respuesta a la caótica situación socio-económica y política heredada por el anterior gobierno, el proyecto lopezportillista la consideró como el medio más idóneo para afrontar la crisis, pero tendría que ser el resultado de una consulta a los sectores involucrados en la nueva estrategia de desarrollo propuesta.

El objetivo era organizarse para producir, distribuir y consumir conciliando el proceso de desarrollo y la justicia social, con las demandas específicas de los factores económicos, pero alejándose del populismo y "la economía ficción" y adoptando una visión realista en donde predominaran los criterios de eficiencia y racionalidad.

Eliminar los conflictos entre los factores de la producción y unificarlos para emprender la tarea de reactivar el crecimiento, fue el objetivo principal de la Alianza para la Producción.

En este esquema, los intereses sectoriales debían dejarse de lado y juntos, empresarios, obreros, grupos sociales y Estado, antepondrían el interés general. El Estado, desde la óptica oficial, no podía imponer sus decisiones sin caer en el autoritarismo. Por ello, debía concertarse la estrategia económica con los sectores involucrados.

De esta manera, el gobierno ofreció racionalizar su intervención, controlar el gasto público, y reorganizarse internamente para actuar con eficiencia y honestidad.

A los grupos empresariales se les solicitaron inversiones, las que quedaban respaldadas por una política, de hecho, de contención salarial, y de estímulos, por múltiples vías, de parte del Estado, a la inversión privada. A los obreros, se les pidió moderar sus demandas de aumento salarial.

El objetivo central era recuperar la confianza empresarial en el gobierno, perdida en el último año del sexenio de Luis Echeverría. Por ello, López Portillo buscó dejar claro de inmediato su alejamiento del populismo.

Con esa intención, en agosto de 1977 se liquidaron varias filiales de CONASUPO (sus Compañías Transportadora, Abastecedora y Distribuidora, así como sus Almacenes de Ropa); sin embargo, para no afectar el consumo popular, paralelamente se creó la Distribuidora de Productos Básicos para el Pequeño Comercio y se lanzó la marca Alianza, mediante la cual, en coordinación con el comercio establecido, el gobierno distribuiría productos de consumo generalizado (9).

Otras acciones que estuvieron dirigidas a restaurar la alianza estatal con la iniciativa privada, fueron la remoción de Carlos Tello de la Secretaría de Programación y Presupuesto (15 de noviembre de 1977) y el traslado de Fernando Solana de la Secretaría de Industria y Comercio a la Secretaría de Educación Pública (9 de diciembre de 1977). Ambos eran simpatizantes del intervencionismo estatal. La renuncia de Porfirio Muñoz Ledo a la SEP, uno de los funcionarios que más se identificaban con el echeverrismo, puede ser tomado como otro indicador de reconciliación del gobierno con la iniciativa privada.

"Es cierto que junto a la renuncia de Tello se presenta la del Secretario de Hacienda, Moctezuma Cid, y que, aparentemente, resultan de diferencias entre ambos. Al margen de las causas personales, es evidente que el nombramiento de Tello en la secretaría encargada del gasto público, institución que, por lo demás, nace en esta administración, llevaba implícita la posibilidad de manejar el gasto como reactivador de la economía (...).

Por el contrario, la presencia de Moctezuma Cid en Hacienda significaba una garantía para la continuidad de las políticas monetarias y fiscales ortodoxas. Muy probablemente al designar a ambos, López Portillo confiaba en equilibrar esta última posición; el problema radicaba en que, cuando el primer año de estabilización transcurrió con la negativa privada a invertir, el único recurso para resolver el problema se encontraba en el gasto público, el cual, por supuesto, Moctezuma Cid se negaba a emplear. El equilibrio que esperó conseguir el presidente en 1976, se convirtió en inmovilidad cuando la recuperación se obstaculizaba.

Las renuncias revelan no sólo un problema de integración administrativa y económica, sino también la vacilación del jefe del Ejecutivo que prefirió eliminar a los dos funcionarios y no elegir uno de los caminos ofrecidos. En la práctica, sin embargo, con el nombramiento de David Ibarra en Hacienda, López Portillo estaba, tácitamente, optando por el camino de la ortodoxia" (10).

Adicionalmente, López Portillo dio marcha atrás al acto expropiatorio de Echeverría en Sonora, y negoció el retiro de amparos privados con el gran capital agrario. Así, de las hectáreas afectadas, 17,500 fueron reconocidas como pequeñas propiedades y por ende, indemnizadas y otras tantas serían cedidas por los propios agricultores: "(...), la expropiación desaparece así a cambio de un acto generoso de los propietarios" (11).

Entre de las medidas aplicadas dentro de la Alianza para la Producción se incluyeron la liberación de precios y el establecimiento de topes salariales. Así, el 22 de diciembre de 1976 se anunciaron aumentos de precios del azúcar, la harina, la masa de maíz y la tortilla. Mientras, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos acordó un alza salarial para 1977 del 9 % para las

percepciones mayores de 100 pesos, y de 10 % para las menores; pero dejó abierta la posibilidad de que fueran menores, si la situación de la empresa era crítica.

En última instancia, la Alianza para la Producción permitió un respiro al gobierno de López Portillo y una tregua con los empresarios:

"La alianza fue un acuerdo político cuyo cometido era recuperar la confianza del sector privado. La tregua que solicitaba no aludía a un enfrentamiento entre los hombres de negocios y los trabajadores, sino al que habían sostenido los primeros con el gobierno de Echeverría" (12).

La garantía de respeto de la Alianza y del cumplimiento de las promesas de alejarse del populismo y de la expansión del gasto público, de los subsidios al consumo popular y del control de precios y, en fin, del intervencionismo estatal, no la tenían los empresarios nacionales y extranjeros en la palabra del Presidente; ni siquiera en un recurso como el petróleo, sino en el acuerdo de estabilización firmado con el FMI a finales de 1976.

Empero, los ofrecimientos gubernamentales para marcar nuevas pautas de desarrollo, en los que la planeación ocupó un sitio medular, requerirían también de una reorganización de los mecanismos de intervención y funcionamiento estatales, lo que se intentaría hacer con la Reforma Administrativa.

III.1.2 LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Los objetivos generales que se propuso el Programa de Reforma Administrativa 1976-1982 fueron:

1) Organizar al Gobierno para organizar al país, a través de una reforma administrativa congruente con el proyecto de desarrollo nacional y que asegurara eficiencia, eficacia, honestidad y unidad en las acciones públicas.

2) Adoptar la programación económica y social como un medio fundamental del gobierno para garantizar la correspondencia permanente entre los objetivos y las estrategias, entre los fines y los medios de la administración pública, así como para definir responsabilidades y facilitar la oportuna evaluación de los resultados.

3) Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal que asegure simultáneamente los derechos laborales y permita un desempeño honesto y eficiente de sus funciones.

4) Contribuir al fortalecimiento del régimen federal a través del robustecimiento de las funciones de los Poderes Legislativo y Judicial y de una mayor participación de los niveles estatal y municipal de gobierno en los procesos de desarrollo del país.

5) Mejorar la administración de justicia para garantizar los derechos de los ciudadanos y consolidar así su confianza en sus instituciones y gobernantes (13).

De esta manera, se pretendía adaptar la administración pública al proyecto de desarrollo lopezportillista pero, sobre todo, a las necesidades de regular y racionalizar la intervención del Estado en todos los ámbitos sociales.

Para ello, fue necesario revisar el marco jurídico de la administración pública y adecuarlo a las nuevas necesidades, de tal forma que se dotara a la reforma administrativa del sustento legal general.

Con ese objeto, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se propuso reordenar los ámbitos competenciales y las funciones de las Secretarías de Estado a fin de que el Ejecutivo Federal contara con una infraestructura administrativa que le permitiera realizar los programas de gobierno; se crearon con ella, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, la Secretaría de Comercio y la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo que supuso una redistribución de las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo Federal y, por ende, de su poder, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que asignó a la S.P.P. la función de regular los presupuestos y erogaciones del sector público, así como la de delinear una política presupuestaria que diera unidad y coherencia a los programas de las instituciones públicas; la S.P.P. adquirió así facultades plenas para el control presupuestal que, posteriormente, provocaría serias pugnas entre quien recaudaba (S.H.yC.P.) y quien asignaba (S.P.P.), y muchas dificultades para establecer una coordinación efectiva entre ambas.

Además, se promulgaron la Ley General de Deuda Pública, con la finalidad de racionalizar y planear la política de obtención y aplicación de los créditos estatales, dejando a la Secretaría de Hacienda el control sobre la política de deuda pública; el Decreto por el que se adicionaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que se orientó a fortalecer la facultad del Congreso de verificar, revisar y examinar la cuenta pública federal, así como para aplicar las disposiciones sobre responsabilidad de los funcionarios públicos y las investigaciones y auditorías conducentes; el Decreto que adicionó el artículo 39 a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, y el Decreto que adicionó el artículo 27 a la Ley de

Inspección de Adquisiciones, para dar fluidez y transparencia a las operaciones que el sector público realizara con otras instancias (14).

Asimismo, se promulgó el Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparon por Sectores a efecto de que las Relaciones con el Ejecutivo Federal se realizaran a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, cabeza de sector. Este acuerdo facultó a dichas dependencias centralizadas, cabezas de sector, para orientar y conducir la planeación, coordinación, control y evaluación de las operaciones y gastos de las entidades paraestatales agrupadas en el sector de su competencia. De esta manera, se pretendió garantizar a nivel general la congruencia de la Administración Pública Federal centralizada con la paraestatal, y de los programas específicos con los globales (15).

Aunado a lo anterior, y con el objeto de programar y planear la acción estatal en el tiempo y en el espacio, se elaboraron varios programas y planes, entre los que destacan: el Programa Integral para el Desarrollo Rural; el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero 1977-1982; el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982; las Metas del Sector Educativo 1979-1982; El Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982; el programa llamado Sistema Alimentario Mexicano; el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial; el Programa de Energía; el Programa Nacional de Empleo; el Plan del Sector Comercio 1980-1982; y el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1982 (16).

Con el mismo objeto, se promulgó el Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarían sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa (17).

Para hacer efectiva la vertiente de coordinación de la planeación, se promulgó el Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos

Estatales a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de Gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y los Ejecutivos estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común; con ello se intentó descentralizar decisiones y acciones, haciendo partícipes a los estados en su conformación y ejecución (18).

Adicionalmente, considerada como una necesidad vital de la propia planeación, no sólo para elaborar planes y programas, sino también para formular, instrumentar, controlar, evaluar y revisar lo programado, así como para ratificar o rectificar las acciones públicas, se decretó la Ley de Información Estadística y Geográfica, con la finalidad de organizar la información a nivel nacional para ser aprovechada en la estructuración de las decisiones de interés público (19).

En su Tercer Informe de Gobierno, López Portillo reconoció que: "La moralidad y eficacia de los funcionarios públicos asegura la marcha de nuestras instituciones y es sustento del consenso colectivo de confianza que impulsa la acción" (20). Para garantizar la moralidad y la eficiencia, se promulgaron la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, así como la Ley de Estímulos y Recompensas de los Funcionarios Públicos (21).

Con el mismo fin, se pretendió intensificar el control sobre contratos y obras públicas (nueva Ley de Obras Públicas), así como mejorar los mecanismos de auditoría y fiscalización central y paraestatal, de adquisiciones y almacenes, del manejo presupuestal de la contabilidad y el registro, y lograr una delimitación precisa del patrimonio público (la Ley General de Bienes Nacionales) (22).

Se consideró también indispensable, fortalecer los ingresos públicos para hacerlos acordes a los nuevos retos del Estado. Sobresalen por su importancia: la promulgación de la Ley del

Impuesto al Valor Agregado y, casi al final del sexenio, en medio de la profunda crisis económica, el nuevo Código Fiscal de la Federación (23).

De esta manera, López Portillo buscó una creciente racionalización formal, técnica o instrumental de la administración pública, así como la moralización de la burocracia pública. De ahí, sus esfuerzos por crear todo un marco jurídico de regulación de la actividad estatal con base en una planeación que evitara la improvisación y el dispendio. La eficiencia del sector público, pasó entonces a ser un importante factor de legitimación estatal, regida por una lógica de adecuación de medios a fines que tendió a alejarse gradualmente de la de una adecuación de la actividad de la administración pública a los valores socialmente reconocidos como válidos.

Esta lógica, terminó por chocar con muchas de las formas tradicionales de decidir y actuar de los gobiernos posrevolucionarios, guiadas sobre todo por criterios políticos que normalmente no pueden ser encuadrados dentro de los límites fijados por planes y programas, o que, en todo caso, escapan a la previsión y calculabilidad técnicas.

Como parte importante de la reforma administrativa, se encuentra el combate a la corrupción. Con López Portillo se rompe la regla de impunidad de los funcionarios públicos. Durante su sexenio se acusó de corrupción a Félix Barra García (ex-secretario de Reforma Agraria) y a Eugenio Méndez Docurto (ex-secretario de Comunicaciones y Transportes y a la sazón subsecretario de Educación Pública); y fueron consignados Alfredo Ríos Camarena (ex-director del Fideicomiso Bahía de Banderas) y Fausto Cantú Peña (director de INMECAFE) (24).

La eficiencia de la gestión pública y la moralización en el ejercicio de la función estatal, fueron aspectos importantes dentro del proyecto de López Portillo para rescatar el consenso estatal perdido. Pero no fueron los únicos. Otro mecanismo que pretendió elevar el grado de legitimidad del Estado mexicano fue la llamada Reforma Política.

III. 1.3 LA REFORMA POLITICA

La reforma política lopezportillista se constituyó en otro factor fundamental a través del cual se pretendió salvar el déficit de legitimidad estatal.

Si la reforma administrativa significó, sobre todo, una reestructuración interna del aparato estatal a fin de mejorar la prestación de los servicios públicos y de dotar a la función pública de una mayor eficiencia, la reforma política, mostró la necesidad del Estado de absorber las tendencias, distorsionadas por el autoritarismo, a la realización de la democracia formal en un marco institucional muy limitado.

Después de la crisis política de 1968, que evidenció un profundo problema de legitimación estatal, los esfuerzos gubernamentales se centraron en rescatar un consenso social que paulatinamente se deterioraba; por una parte, a través del impulso a la política de masas, y por otra parte, mediante la apertura de pequeños espacios de participación política.

Con ese objeto, Gustavo Díaz Ordaz, aún como Presidente, publicó el 24 de enero de 1970 en el Diario Oficial de la Federación, un decreto que reformó algunos artículos de la Ley Electoral Federal, vigente desde el 4 de diciembre de 1951 y reformada sólo el 7 de enero de 1954 y el 28 de diciembre de 1963 (25).

En ese decreto, se disminuyó la edad para adquirir la ciudadanía y tener derecho a sufragar: de 20 a 18 años, previa inscripción en el Registro Nacional de Electores.

En las elecciones presidenciales de 1970, de una votación nacional de 13'872,145 sufragios, el 85.8% se contabilizó en favor de P.R.I. (y su candidato, Luis Echeverría), y el 14.2% restante en favor de la oposición, destacándose entre ésta, la votación en pro del candidato del

P.A.N. (González Morfín), que alcanzó el 13.9% del total de votos. Y no obstante la ampliación de la población con derecho a voto (por la reforma antes mencionada), no se redujo la proporción de población empadronada. De esta manera, si en 1964 de una población empadronada estimada en 13 millones 589 mil 594 de ciudadanos, votaron 9 millones 434 mil 908; en las elecciones de 1970 de una población empadronada de 21 millones 654 mil 217 ciudadanos, votaron 14 millones 65 mil 820. Lo que significa un aumento del abstencionismo real de 30.6% en 1964 a 35% en 1970 (26).

Lo anterior nos muestra una tendencia visible, al inicio de la década de los setenta, a disminuir la votación en favor del P.R.I., a aumentar el porcentaje de votos en favor del P.A.N. y a incrementarse ostensible el abstencionismo.

Vencer esta tendencia y presentar una imagen de pluralismo de la vida política nacional, fue el objetivo central de la llamada de "Apertura Democrática" del gobierno de Luis Echeverría Álvarez, y de la Ley Federal Electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1973.

Previamente, en 1972, se aprobó una reforma constitucional que redujo la edad de elegibilidad para ser diputados, de 25 a 21 años, y de 35 a 30 para ser senador. Adicionalmente, se amplió el sistema de diputados de partido al disminuir el índice de 2.5% a 1.5% de la votación total para que un partido nacional alcanzara representación en la Cámara de Diputados, así como el número de diputados, de 20 a 25, que un partido minoritario podía tener como máximo en ella (27).

La nueva Ley amplió las prerrogativas económicas de los partidos políticos, les otorgó franquicias postales y telegráficas, les permitió acceso gratuito a radio y televisión para propaganda durante periodos electorales. Además, redujo el número total de afiliados en dos

terceras partes de las entidades federativas, para que un partido obtuviera su registro legal (28), y amplió la participación de los partidos en la Comisión Federal Electoral para que pudieran designar un representante con voz y voto; facultad que también adquirieron sus representantes en las Comisiones Locales y en los Comités Distritales; en la integración de las mesas directivas de casillas lograron el derecho de proponer presidente, secretario y escrutadores (29).

No obstante las reformas en materia político-electoral impulsadas por Echeverría, el abstencionismo aumentaba, se mantenían los estrechos límites de la lucha de partidos y la carencia de opciones reales para el electorado. Baste recordar que José López Portillo fue el único candidato registrado para las elecciones presidenciales de 1976.

Por lo anterior, la reforma política propuesta por López Portillo buscaría dar cauce legal a las tensiones e inconformidades generadas por la crisis económica; avanzar en la institucionalización de la oposición; detener la descomposición del régimen político; recuperar el equilibrio social y el consenso perdido; canalizar las presiones sociales a través de partidos más orgánicos; inscribir al P.R.I. y al aparato estatal en un esquema naciente (y por eso todavía estrecho) de competencia política, y llevar al Estado a fortalecer y ampliar su capacidad dirigente y organizativa en todas las esferas sociales. Ello evidentemente, vigorizando la democracia formal y bajo un esquema en que los partidos se rigieran por las reglas de una "democracia limitada" o dirigida (30).

La reforma de López Portillo pretendió convertir a los partidos políticos en auténticas estructuras de mediación entre el Estado y la sociedad, de tal manera que ésta tuviera mecanismos formales de expresión y participación, pero sin modificar en esencia el régimen de partido dominante. Así, el déficit de legitimidad estatal intentó ser cubierto con la ampliación de la democracia formal antes que con la acción de la administración pública orientada a la procuración de bienestar social o la promoción de una democracia sustantiva.

La reforma política, que contempló diversas modificaciones a la Constitución y una nueva ley electoral (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales), legalizó a los partidos de oposición y a las asociaciones políticas, pero encuadrando su accionar dentro de un rígido marco jurídico y sin rebasar la esfera estrictamente electoral.

A pesar de que López Portillo reconoció el pluralismo político, instauró un sistema mixto que integró la representación proporcional, aumentó el número de legisladores (300 por el principio de mayoría relativa y 100 por el de representación proporcional), amplió las facultades del Poder Legislativo para vigilar la actuación de los sectores centralizado y paraestatal, y permitió un mayor acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, no logró resolver el problema de la representación política, pues la lucha electoral no alcanzó a constituirse en el terreno real de la participación política de los diversos grupos sociales; además, la debilidad de los partidos de oposición, convertidos en partidos de ciudadanos, les impidió funcionar realmente como contrapeso de un partido dominante, corporativo y de grandes masas, lo que terminó por anular, de hecho, los intentos por establecer un sistema de partidos mínimamente competitivo.

La reforma administrativa, pero sobre todo la reforma política, muestran el esfuerzo de López Portillo por crear nuevas fuentes de legitimidad estatales más allá de las tradicionales. Así:

"Aún cuando tradicionalmente la fuente de legitimidad había sido el consenso emanado de una continuidad en el espíritu y en el proyecto de la Revolución que promovía reivindicaciones populares, el gobierno lopezportillista ya no buscó su fundamento en el carácter revolucionario del Estado mexicano sino en su carácter de Estado de Derecho (...). El legalismo del presidente López Portillo le propició una imagen de racionalidad, tecnicismo y mesura, a la vez que posibilitó espacios importantes en la negociación del pacto social" (31).

Sin embargo, la creciente formalización de las estructuras jurídico-administrativas que pretendieron rescatar la legitimidad del Estado mexicano, aunado a un alejamiento gradual de la política de masas y a la subordinación del bienestar social al comportamiento de las variables económicas, terminarían por agudizar considerablemente el déficit de legitimidad estatal.

III.1.4 LA MARCHA DE LA ECONOMIA.

El descubrimiento de importantes recursos petroleros, permitió a México adelantar el pago de sus deudas con el exterior y alterar las condiciones de la política económica restrictiva acordada con el FMI a finales de 1976. Las reservas petroleras crecieron rápidamente: de 7 mil 300 millones de barriles en 1976, pasaron a 10 mil 400 en 1977; a 28 mil 400 en 1978; a 33 mil 600 en 1979; a 47 mil en 1980; a 57 mil en 1981 y alcanzaron los 72 mil 800 millones de barriles en 1982. El petróleo se convertía así en el principal aval del país para obtener recursos frescos en una situación en la que, por la recesión económica mundial, existía una sobreliquidez financiera internacional.

La disminución del ritmo de crecimiento de las economías industrializadas (que en promedio fue de 5.1% entre 1960 y 1970 y pasó al 2.8% entre 1970 y 1982), liberó recursos del sector productivo e industrial, que emigraron a la esfera financiera, lo que se sumó a un creciente superávit de los países exportadores de petróleo. Esto explica la expansión crediticia internacional, que se muestra a continuación:

Crédito Internacional Total, 1971-1981.

Año	Millones de dólares	
1971	10,247	
1972	16,544	
1973	29,689	Fuente: G. Maynard " The Role of
1974	36,120	Financial Institutions", en John
1975	40,903	Black y Graeme Dorrance, ed. PROBLEMS
1976	61,365	OF INTERNATIONAL FINANCE. Nueva York,
1977	75,741	1984, p.22. Tomado de: Jeffrey Bortz
1978	104,299	EL SALARIO EN MEXICO. México, El
1979	123,390	Caballito, 1986, p.185.
1980	119,312	
1981	186,339	

Es importante describir el escenario petrolero mundial por las repercusiones que tuvo sobre México.

El conflicto interno que vivía Irán, cuya culminación fue el derrocamiento del Sha en 1978, provocó la reducción de la producción petrolera de ese país y la suspensión de sus exportaciones a Estados Unidos, Israel y Sudáfrica. La producción cayó entonces de más de 5 millones de barriles diarios entre 1975 y 1978 a 3.1 millones en 1979. Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Arabes elevaron entonces la suya para amortiguar los efectos de esa disminución. La producción diaria de la Organización de Países Exportadores de Petróleo alcanzó los 31.3 millones de barriles diarios, 2.6 % más que en 1978, mientras el consumo mundial crecía 3.6% . La consecuencia fue un alza en el precio del hidrocarburo: en julio de 1979 se cotizó el barril en 18

dólares, en mayo de 1980 en 28, 30 en septiembre y al final de ese año alcanzó los 34 dólares (32).

La guerra que estalló a fines de 1980 entre Irak e Irán, parecía que prolongaría la tendencia al alza en el precio del petróleo. Por ello, Arabia Saudita decidió incrementar su producción, ya que esos países producían el 10% del total mundial; empero los países industrializados acentuaron su política de racionalización del hidrocarburo.

Para aprovechar la coyuntura petrolera y financiera mundiales, López Portillo autorizó la expansión masiva de la inversión pública con el fin de elevar la plataforma petrolera, financiándola sobre todo con el endeudamiento externo. Los recursos obtenidos por venta de petróleo permitirían, de acuerdo a la visión oficial, destinar recursos crecientes a fines productivos; sostener una tasa anual del crecimiento del PIB del 8%; generar empleos que absorbieran la fuerza de trabajo disponible y redistribuir, por esa vía, el ingreso de una manera más equitativa, así como cubrir el servicio de la deuda externa (33).

El auge petrolero posibilitaría el pleno empleo, lo que redundaría en una expansión de la demanda que estimularía y haría crecer considerablemente los niveles de inversión, sobre todo de la pública; lo que a su vez acrecentaría la absorción de mano de obra y, por ende, nuevamente se estimularía la demanda efectiva.

Sin embargo, el boom petrolero, lejos de resolver los problemas estructurales de la economía mexicana, terminó por agudizarlos, a saber: a) el intercambio desigual; b) la desarticulación y no correspondencia de los sectores bienes de producción y bienes de consumo; c) la incapacidad para estimular e impulsar las exportaciones, principalmente las manufactureras; d) la fuga de capitales por medio de la remisión de ganancias, regalías, sobrefacturación, subfacturación y otros conceptos de las empresas transnacionales; e) los crecientes pagos por

servicios e intereses de la deuda externa; f) las importaciones crecientes de bienes, sobre todo de capital y g) el déficit de la balanza comercial (34).

En efecto, en México la industria, principalmente la de la transformación (que opera como sector líder), genera una gran demanda de divisas por su propia composición y por el escaso desarrollo del sector bienes de producción dentro del país, lo que obliga a importar los recursos que necesita para su crecimiento, es decir, opera con una alta propensión importadora. A ello se suma el hecho de que se ha desarrollado vinculada esencialmente al mercado interno, esto es, con una baja propensión exportadora que le impide captar divisas suficientes para sostener su crecimiento. La obtención de divisas pasa entonces a depender de la agricultura, la minería o el turismo, lo que significa una base exportadora tradicional e inelástica, que casi nunca satisface esa necesidad.

El crecimiento económico está íntimamente vinculado con la generación de divisas que permita la importación de bienes intermedios y de capital. Por ello, los puntos álgidos de aquel, se corresponden con fases de acentuación del déficit en la balanza de pagos, cubiertos sobre todo con deuda externa e inversión extranjera y, en el sexenio de López Portillo, con los recursos generados por el petróleo.

El auge petrolero, en todo caso mostró que: "(...) los sectores de crecimiento preferencial funcionan con una propensión a importar relativamente alta, por lo tanto, en la fase de auge cíclico buena parte del impulso del crecimiento se 'filtró' hacia el resto de mundo. De igual modo, se genera una tendencia de carácter estructural al desequilibrio externo" (35).

En una época de desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía, la necesidad de volver a elevarlo condujo a la expansión del gasto público, frente al rechazo de empresarios a la reforma fiscal y al aumento en los precios de bienes y servicios que el Estado proporciona a la

economía. Así, se agudizó la dependencia del gasto estatal respecto a la deuda pública, sobre todo externa, dada la insuficiencia del ahorro nacional por los distorsionados patrones de consumo que lucen bajo el ahorro privado, y la débil base tributaria del Estado. Este círculo vicioso no es infinito, pues tiende a un desarrollo explosivo de la deuda y su servicio que terminaría por estallar y contraer la acumulación, el ingreso y las importaciones y, por ende, el crecimiento económico, para salvar el desequilibrio externo.

Así, "(...) la dinámica general de la acumulación da lugar a una demanda que se orienta preferentemente hacia bienes cuya oferta global opera con un alto contenido importado; entre tanto, la oferta interna (igual al PIB) se concentra primordialmente en los mercados internos que, por ende, opera con una baja capacidad exportadora. O sea, se constatan profundas desproporcionalidades internas, las cuales se manifiestan o expresan por la vía de la inflación y/o del desequilibrio externo" (36).

Evidentemente, la gran expansión de la demanda frente a una oferta interna muy limitada, desató fuertes presiones inflacionarias que se tradujeron en el deterioro de los precios internacionales de los productos tradicionales y de las manufacturas nacionales, dado el incremento de sus costos y una política cambiaria que desestimuló las exportaciones no petroleras, ya que mantuvo sin modificación sustancial el tipo de cambio entre 1977 y 1981 con el objetivo de evitar esas presiones que, sin embargo, se intensificaron en otras áreas. Esa misma política abarató y estimuló las importaciones y profundizó el desequilibrio exterior.

Cabe destacar que, en especial, la demanda agregada que generó PEMEX, no se consiguió satisfacer en el mercado interno. Es más, la concentración de recursos en una actividad intensiva de capital, distrajo recursos y fue en detrimento de otras más productivas o más generadoras de empleo, e incluso significó el retraso o estrangulamiento de algunas ligadas a la propia expansión petrolera, como el transporte y los servicios portuarios. La escasa capacidad de respuesta de las

empresas mexicanas obligó a PEMEX a importar la mayor parte de los bienes que requería para ampliar su capacidad instalada, con lo que se exportaron sus efectos multiplicadores y se acrecentó su deuda externa (37).

Según Luis Angeles, el auge petrolero se tradujo en un proceso de "desustitución", pues la industria incrementó su dependencia externa al cubrir con importaciones el 80% de su demanda agregada (38), y en la profundización de las desigualdades inter, intrasectoriales y regionales existentes, continuando las presiones sobre el sector externo.

A partir de 1978, se aplicó una política de expansión del gasto público para impulsar la reactivación económica. La inversión pública se elevó entonces de una tasa media anual del 17.5% durante el gobierno de Echeverría a cerca del 35% entre 1977 y 1981, con lo que su participación en el PIB pasó del 5% en 1976 al 21 en 1981 (39).

No es entonces extraño que, a pesar del boom petrolero y del gran crecimiento de las industrias punta (automotriz, maquinaria y equipo y química), el déficit de la balanza comercial se incrementara considerablemente, como puede verse a continuación:

Comercio Exterior Público y Privado 1976-1982

(Millones de dólares).

Año	Exportación			Importación			Déficit (-) o superávit
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	
1976	3,655.5	892	2,763.5	6,299.9	2,186.8	4,113.1	-2,644.4
1977	4,649.7	1,367.7	3,282.1	5,704.5	2,116.8	3,587.6	-1,054.8
1978	6,063.1	2,602.6	3,460.5	7,917.5	2,916.1	5,001.4	-1,854.4
1979	8,817.7	5,151.3	3,666.4	11,979.7	3,994.3	7,985.4	-3,162.0
1980	15,134.0	11,537.8	3,594.4	18,832.3	7,106.4	11,726.0	-3,698.3
1981	19,419.6	15,847.1	3,572.5	23,929.6	8,821.9	15,107.7	-4 510.0
1982	21,229.7	17,788.5	3,441.2	14,437.0	5,400.5	9,036.5	6,792.7

Fuente: NAFINSA. LA ECONOMÍA MEXICANA EN CIFRAS. México, edición de 1986, pag.322.

La tendencia deficitaria, se acentuó por la necesidad de importar granos básicos, lo cual obligó al país a elevar sus exportaciones petroleras y, con ello, el crecimiento desequilibrado de la economía, así como su vulnerabilidad (40).

El déficit en la balanza de pagos se profundizó durante el sexenio por múltiples causas: el alza en la tasa inflacionaria; la sobrevaluación del peso; la crisis agrícola; la compra de bienes suntuarios; la caída de los precios de las materias primas en el mercado mundial; el lento ritmo de crecimiento de las exportaciones manufactureras; la reducción del saldo favorable en el sector turismo, el aumento del saldo desfavorable en la operación de la inversión extranjera directa, y el cada vez más pesado servicio de la deuda externa, como puede observarse en el siguiente cuadro:

Balanza de Pagos 1976-1982
(Millones de dólares)

Concepto	Años			
	1976	1977	1978	1979
Cuenta corriente	-3,683.3	-1,596.4	-2,693.0	-4,870.5
Ingresos	8,227.2	9,177.1	11,653.1	16,236.5
Expostación de mercancías	3,566.5	4,649.8	6,063.1	8,817.7
Serv. por transformación	365.6	344.6	452.3	637.6
Oro y plata no monetarios	160.3	198.6	248.9	488.0
Transporte diversos	184.8	206.6	251.3	319.6
Turismo	835.6	866.5	1,210.0	1,443.3
Transacciones fronterizas	2,266.5	2,075.9	2,363.7	2,912.2
Ing. prov. de inversiones	174.3	230.1	403.2	694.8
Otros servicios	457.5	411.2	524.2	686.8
Transferencias	177.2	193.7	225.6	256.4
Egresos	11,960.5	10,773.5	14,346.1	21,134.0
Import. de mercancías (FOB)	6,299.9	5,704.5	7,917.5	11,979.7
Fletes y seguros	379.8	318.0	419.1	610.0
Oro no monetario	128.7	31.1	74.0	151.8
Transporte diversos	265.2	252.5	357.8	511.9
Turismo	423.1	396.0	519.0	683.5
Transacciones fronterizas	1,846.9	1,361.0	1,631.8	2,245.7
Egresos relac. con inversiones	2,070.4	2,163.0	2,786.0	4,066.1
Utilidades remitidas I.E.D.	346.7	189.0	214.3	356.9
Intereses sector público	1,318.7	1,542.3	2,023.1	2,888.4
Otros intereses	405.1	431.6	548.5	820.9
Otros servicios	523.9	523.9	611.8	852.8
Transferencias	22.6	23.4	29.3	32.5
Cuenta de capital (neto)	5,070.0	2,227.0	3,254.1	4,533.3
Capital a largo plazo (neto)	4,701.6	4,271.3	4,689.0	4,591.0
Sector Público (neto)	4,214.7	3,872.2	4,063.2	3,146.7
Disposiciones y colocaciones	5,417.9	6,232.3	8,343.3	10,415.0
Amortizaciones	-1,156.2	-2,295.0	-4,264.3	-7,285.9
Créditos al exterior	-47.1	-64.9	-15.8	-17.6
Sector privado	468.9	399.0	625.8	1,444.3
Inver. extranjeras directas	211.8	327.0	385.1	782.2
Compra de empresas extranjeras	-12.0	-1.0	-20.6	-39.6
Pasivos con el exterior	340.6	103.9	259.9	752.7
Empresas con I.E.D. (neto)	323.0	126.0	-191.0	232.7
Otras empresas (neto)	17.7	-22.2	450.9	520.1
Operaciones con valores	-53.5	-30.9	1.5	-51.0
Capital a corto plazo	368.3	-1,995.3	-434.9	-57.8
Pasivos (neto)	1,122.0	-1,067.7	-960.1	1,710.9
Sector Público (neto)	878.0	-949.7	-1,489.4	205.5
Sector privado (neto)	244.0	-118.0	529.3	1,505.5
Activos (neto)	-753.6	-927.6	-474.8	-1,768.7
Derechos especiales de giro	----	----	----	70.0
Errores y omisiones	-2,390.6	-22.5	-157.0	686.2
Variaciones de la Reserva del Banco de México, S.A.	-1,004.0	657.1	434.1	418.9

Balanza de Pagos 1976-1982
(Millones de pesos) (continuación)

Concepto	Años		
	1980	1981	1982
Cuenta corriente	-7,223.3	-12,554.3	-4,878.5
Ingresos	24,946.3	30,809.8	-28,919.0
Exposición de mercancías	15,132.2	19,419.6	21,229.7
Serv. por transformación	771.7	976.3	851.3
Oro y plata no monetarios	936.2	530.7	-----
Transporte diversos	445.5	4,786.1	426.0
Turismo	1,671.2	1,759.6	1,405.9
Transacciones fronterizas	3,722.1	4,770.1	2,276.1
Inq. prov. de inversiones	1,022.4	1,386.1	1,325.3
Otros servicios	927.3	1,146.1	1,068.7
Transferencias	318.7	345.2	336.5
Egresos	32,170.6	43,354.1	33,797.9
Import. de mercancías (FOB)	18,832.3	23,929.6	14,437.0
Fletes y seguros	950.3	1,124.0	619.7
Oro no monetario	65.2	107.4	-----
Transporte diversos	981.9	1,265.1	1,108.9
Turismo	1,043.6	1,571.1	787.7
Transacciones fronterizas	3,129.5	4,584.3	2,416.8
Egresos relac. con inversiones	5,920.7	8,933.9	11,906.2
Utilidades remitidas I.E.D.	444.0	550.6	642.1
Intereses sector público	3,957.6	5,476.0	8,400.4
Otros intereses	1,519.1	2,907.2	2,862.6
Otros servicios	1,202.9	1,782.1	2,449.9
Transferencias	44.1	56.6	71.7
Cuenta de capital (neto)	11,948.3	21,859.6	8,573.9
Capital a largo plazo (neto)	6,835.2	11,696.2	10,368.1
Sector Público (neto)	4,058.2	8,656.6	8,862.3
Disposiciones y colocaciones	7,771.1	13,822.5	14,250.0
Amortizaciones	-3,723.4	-4,806.2	-5,270.4
Créditos al exterior	10.8	-359.7	-117.3
Sector privado	2,776.7	3,039.5	1,505.8
Inver. extranjeras directas	1,254.0	1,188.7	708.7
Compra de empresas extranjeras	-9.5	0.0	0.0
Pasivos con el exterior	1,664.2	1,860.9	788.1
Empresas con I.E.D. (neto)	818.7	738.2	662.3
Otras empresas (neto)	845.5	1,122.7	125.7
Operaciones con valores	-132.0	-10.0	9.0
Capital a corto plazo	5,113.1	10,163.4	-1,794.2
Pasivos (neto)	5,978.3	12,695.5	-613.5
Sector Público (neto)	67.8	9,297.0	-1,824.9
Sector privado (neto)	5,910.5	3,428.5	1,211.4
Activos (neto)	-865.2	-2,532.1	-1,180.7
Derechos especiales de giro	73.5	69.6	-----
Errores y omisiones	-3,647.6	8,327.7	-8,361.6
Variaciones de la Reserva del Banco de México, S.A.	1,150.9	1,012.2	-4,666.2

La fuerte expansión del gasto público, aumentó la participación del sector público en el PIB (en 1976 representó el 15.2%, en 1977 el 16.4%, en 1978 el 16.2%, en 1979 el 16.9%, en 1980 el 19.1%, en 1981 el 19.8% y en 1982 el 23.3%) y obligó al Estado a elevar la presión sobre el sistema bancario (vía reserva legal) y acelerar la emisión monetaria para satisfacer sus necesidades crediticias. El efecto inflacionario de ambas medidas se tradujo en una reducción de las tasas de interés reales que desestimulaba el ahorro. La presión pública para elevar la reserva legal de los bancos privados redujo, además, la disponibilidad de recursos para financiar empresas privadas, pequeñas y medianas. Lo anterior generó un conflicto entre el Estado y la banca por la apropiación del crédito, pues a los aumentos del encaje legal, la banca respondía con operaciones especulativas.

De esta forma, la competencia del Estado con los demandantes privados de crédito, en el que aquel lo absorbía no sólo a través de la reserva legal, sino también por medio de la colocación de CETES, petrobonos, etc., generó escasez de financiamiento, sobre todo durante el auge, así como alzas en las tasas de interés activas, dolarización y sobreliquidez. Tan sólo en 1981, el Estado absorbió el 59% del financiamiento otorgado por el sistema bancario (41).

Así "(...), la política económica de 1978 a 1981 se caracteriza por ser de corte keynesiano en lo referente a la gran expansión del gasto público y a la política crediticia seguida, así como por la política de tipo de cambio en gran medida controlado que terminaba subsidiando las importaciones para facilitar la inversión y el crecimiento de la actividad económica. En cambio, la política de precios, de interés y de salarios siguieron el corte neoclásico de la política ortodoxa de flexibilizarlos en función de incentivar la inversión y el ahorro" (42).

Pero esa expansión activó un mayor déficit de las finanzas estatales, que tuvo que ser financiado con mayor deuda externa e interna, a costa de nuevos déficit, círculo que en 1981 manifestaría sus límites.

En 1976, el déficit financiero del sector público fue de 138 mil 938 millones de pesos; en 1977, de 96 mil 628; en 1978, de 130 mil 367; en 1979, de 232 mil 62; en 1980 de 332 mil 626; en 1981 de 865 mil 312, y en 1982 alcanzó 1 billón 361 mil 48 millones de pesos, de acuerdo a cifras de Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno de López Portillo.

El hecho de que existiera un crédito nacional restringido y caro, hizo caer la inversión privada y significó mayores costos para las empresas, que reaccionaron aumentando precios y atizando aún más las presiones inflacionarias.

Desde el inicio de su sexenio, López Portillo pretendió racionalizar la intervención del Estado mexicano en la economía. Lo anterior, hizo saltar una pugna al interior del equipo gubernamental entre quienes estaban por una expansión keynesiana del gasto público y quienes lo estaban por una política de corte ortodoxo. Esta última corriente logró imponerse, al menos durante el primer año de gobierno lopezportillista, en gran medida gracias al acuerdo firmado con el FMI en 1976.

Dicha pugna, se hizo más evidente en las propuestas que se hicieron para "administrar la abundancia". Por un lado, la SPP encabezada por Miguel de la Madrid, presentó el Plan Global de Desarrollo, de una marcada tendencia monetarista. Por otro, la SEPAFIN, cuyo titular era José Andrés de Oteyza, presentó el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, con una tendencia keynesiana. La primera, abogaba por un control estricto del gasto estatal para elevar la eficiencia y racionalidad de la planta productiva, pública y privada, así como por recortar el gasto de bienestar social. La segunda, abogaba por un crecimiento económico fincado en un mayor gasto público y en la expansión de la demanda y el mercado interno.

Para la corriente monetarista, las presiones inflacionarias que el propio crecimiento generaban, debían disminuirse a través de la contención de la demanda y, por ende, de la

contracción del gasto, la inversión y el empleo. Para los keynesianos, la inflación cedería ante el aumento de la producción en relación directa al del empleo y la demanda. En realidad, el aumento de demanda activó la importación de productos para complementar la escasa oferta interna, lo cual sólo contuvo momentáneamente la inflación, pero a costa de un mayor déficit comercial.

El auge petrolero hizo que el sector "eficientista" o monetarista de la burocracia política, agrupado esencialmente en la SPP y que había tenido un importante papel en la definición de la reforma administrativa, y de la política económica seguida durante 1977, perdiera terreno en la definición e instrumentación de ésta. La negativa a ingresar al GATT, anunciada en marzo de 1980, significó el triunfo de la línea intervencionista, el proteccionismo y los subsidios (que en 1981 alcanzaron el 6% de PIB) como fórmula para recuperar los altos índices de crecimiento de la economía (43).

En torno al manejo del petróleo, también la clase política se dividió. Un sector, encabezado por Andrés de Oteyza, proponía fijar topes de producción y de exportación, así como diversificar las ventas, de tal manera que no se vendiera a E.U. más del 50% del total exportado, evitando así la petrolización de la economía. Otro sector, encabezado por Jorge Díaz Serrano, Director General de PEMEX, propuso incrementar la producción y las ventas para aprovechar al máximo la coyuntura. En los hechos, predominó esta segunda posición (44).

Con todo y el auge, el Estado no pudo reactivar el crecimiento económico sobre bases sólidas. De hecho, la acumulación capitalista continuó desacelerándose debido a muchos factores, entre los que sobresalen el aumento de la inflación; la restricción crediticia; la baja formación de capital (que pasó del 20 al 14.9 % entre 1980 y 1981); el incremento de costos, y la limitada capacidad exportadora de las empresas nacionales. Además, éstas, ante el escaso crédito interno, la excesiva liquidez financiera internacional y un peso sobrevaluado, optaron por el endeudamiento externo, y aumentaron así su vulnerabilidad. Lo anterior, puso de manifiesto que la

economía mexicana no estaba materialmente preparada para soportar una expansión tan rápida, a causa de los múltiples cuellos de botellas en su aparato productivo (45).

Como se dijo anteriormente, el gobierno de López Portillo mantuvo una política salarial restrictiva, aún durante el boom. Esto es importante, pues la generación de empleos bien remunerados, en la concepción lopezportillista, pasó a ser la fuente de bienestar colectivo y de un mayor nivel de vida y, por ende, una fuente primordial de legitimidad del Estado mexicano, la cual se vería deteriorada si el gobierno no lograba elevar el empleo y abrir nuevas perspectivas para materializar una serie de valores que se ligaron a él, como una mayor educación, una mejor vivienda o una mayor cultura.

El potencial gubernamental legitimatorio estatal pasó a depender de una variable económica como lo es el empleo y, en este sentido, las bases consensuales del Estado se estrecharon. Más que el bienestar social y la concreción del proyecto de mundo de vida, es evidente que en ésta lógica el objetivo central del gobierno sería la creación de empleos, cosa que se logró, pues entre 1977 y 1982 se crearon más de 4 millones, reduciéndose el desempleo abierto de más del 8% a casi la mitad; pero ello no significó mejorar las perspectivas de vida de amplios sectores, en este caso de los trabajadores, pues a pesar de ello, se padeció un deterioro del poder adquisitivo del salario.

PERSONAL OCUPADO Y CRECIMIENTO DEL EMPLEO

(en miles de ocupaciones remuneradas, promedio anual)

Año	Ocup. media	Crecim. anual %
1977	16,238	4.4
1978	16,844	3.7
1979	17,676	4.9
1980	18,795	6.3
1981	19,524(*)	3.8
1982	20,914(*)	7.1

(*) Ocupación abierta en México

Fuente: José López Portillo. SEXTO INFORME DE GOBIERNO ANEXO ESTADISTICO.

Tomado de: Rosa María Mirón y Germán Pérez. LOPEZ PORTILLO: AUGE Y CRISIS DE UN DE UN SEXENIO. México, UNAM-Plaza y Valdés, 1988, p. 57

Personal Ocupado por el Sector Público 1977-1982.

(Ocupaciones remuneradas, promedio anual)

	Año					
	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Total	2477144	2657063	2900644	3203744	3502413	3709065

Fuente: NAFINSA. op. cit. p. 261.

Los cuadros muestran que efectivamente el empleo creció. Sin embargo, lo anterior se conjugó con un salario real en deterioro. Es cierto que las remuneraciones totales crecieron en un 9% promedio anual entre 1978 y 1981, pero ello se debe más al crecimiento ocupacional a un ritmo del 6% anual en promedio, que a la evolución de las remuneraciones medias: 2.9% anual en promedio. Esto implica que el aumento de la ocupación en un contexto de bajo crecimiento de la

productividad por trabajador (2.4% para el período); no afectó gravemente a las ganancias, debido al bajo incremento de las remuneraciones medias (46).

Si como dice Jeffrey Bortz, el capitalismo mexicano es estructuralmente incapaz de satisfacer las necesidades mínimas de sus trabajadores (47), es obvio que el Estado mexicano, para evitar presiones legitimatorias, tuvo que recurrir a ampliar los servicios sociales. Pero esto, sólo era posible en la medida en que el crecimiento económico proporcionara recursos suficientes. Las crisis, en todo caso, agudizaban un problema estructural, al impedir la compensación por vía estatal, más aún cuando López Portillo hizo depender la legitimidad del Estado de un empleo que no alcanza a satisfacer plenamente las necesidades de amplias capas sociales, lo cual termina por profundizar el déficit de legitimidad estatal, pues ¿cómo aspirar a un mejor nivel de vida y de bienestar con salarios que cada vez están más lejos de poder adquirir los satisfactores básicos?

Podemos ver la evolución del salario obrero en el D.F. como ejemplo. A pesos de 1978, el salario obrero en el D.F. era de 1,023.02 en 1939. En 1976 llega a 1,541.68 pesos, 50.7% por encima de 1939. Bortz identifica entre 1939 y 1952 una fase recesiva salarial y entre 1952 y 1976 una expansiva. A partir de este año el salario real inicia una curva descendente y cae 12.4% en 1977; 1.6% en 1978; 0.6 en 1979; 4.8 en 1980 y 20.9 en 1982. En este último año, el salario real está 31.3% por debajo de 1976, y apenas 3.5% por encima del nivel salarial de 1939. Entre 1939 y 1983 el PIB real creció casi 6% en promedio anual, mientras el PIB per cápita en más del 200%; no obstante el salario real de 1983 es de un nivel semejante al de 1939 (48).

Bortz observa que en las etapas en que el crecimiento industrial alcanza ritmos elevados, la inflación acompaña el proceso de manera patente y el salario real de la clase obrera decrece rápidamente. Así, la inflación y los aumentos de la productividad son los mecanismos de transferencia de riqueza de un sector industrial a otro, o de una clase social a otra. Con un salario constante, un aumento en la productividad de las industrias de bienes de consumo popular y en la

agricultura podrá elevar el nivel de consumo de los trabajadores; aún una caída salarial menor a dicho aumento tiene el mismo efecto. Por eso pueden existir periodos en que la parte del PIB que corresponde a las remuneraciones puede descender, mientras el poder adquisitivo de los obreros aumenta (49).

Además, para resarcir ciertos efectos de una política proindustrial, el Estado puede compensar por vía de la producción de bienes de consumo popular el deterioro adquisitivo, como pretendió hacer López Portillo con el S.A.M. y los productos "Alianza"; lo que además sirve para mantener o hacer descender los costos de reproducción de la mano de obra para favorecer al capital. La depresión del salario, aunado a otras medidas, permite transferir riqueza de los obreros a los capitalistas, máxime en fases de decrecimiento de la productividad y de la tasa de ganancias, como la que sufrió la economía mexicana a fines de los sesenta y durante los setenta, y que llevó al Estado a instrumentar una política económica que mantuviera el nivel de crecimiento aún artificialmente, y a costa del salario. Por ello, a pesar del auge petrolero, el salario real inició una nueva fase de deterioro. Al respecto Bortz dice:

"A fines de los años sesenta la tasa media de ganancia empezó a descender en México. Esto produjo una disminución en las inversiones del sector privado que amenazaba con llevar a una recesión masiva a la economía mexicana. El gobierno podía haber reaccionado haciendo nada o haciendo algo. Nada significaba recesión, algo significaba gasto keynesiano" (50).

El gobierno mexicano incrementó el gasto público para estimular al sector privado. Pero no podía financiárselo aumentando impuestos, pues se hubiera requerido gravar más las ganancias, lo que quería estimular, y hubiera producido una baja en el nivel de inversión, que se quería aumentar. Por ello, se recurrió a la deuda interna y al financiamiento exterior fundamentalmente, en un ambiente económico mundial en que México y otras economías subdesarrolladas iban a

amortiguar sus tendencias recesivas, pues los países subdesarrollados necesitaban dinero prestado y los países industrializados prestarlo.

De esta manera, con una base fiscal debilitada, el Estado, empeñado en alentar el crecimiento económico aún en contra de las tendencias recesivas y con el objeto de mantener y elevar las tasas de inversión y de ganancias, se vió presionado a cortar gastos, sobre todo sociales, y a evitar que el salario real continuara incrementándose. Esto se conjugó con un considerable impulso al sector energético.

Es en este contexto que se explica el hecho de que entre 1979 y 1981 estallaran huelgas en importantes empresas, sobre todo en contra de la política de contención salarial. En 1979, un paro camaronero suspendió la exportación durante dos meses, en busca de soluciones a la problemática de las cooperativas pesqueras; en ese mismo año 6,700 trabajadores de Mexicana de Aviación estallaron una huelga en demanda de modificaciones a su contrato colectivo; en TELMEX se realizaron dos huelgas (marzo y abril de 1979) para romper el tope salarial y concluyeron en la requisita y en la intervención directa del Presidente; en el mismo año 2,500 trabajadores de SICARTSA estallaron su huelga, así ocurrió también en Trailmobile, Uniroyal, AHMSA y General Motors. De 6,210 emplazamientos a huelga presentados entre 1979 y 1980, 2,470 se resolvieron ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje; 3,590 encontraron solución entre partes y 150 terminaron por estallar (51).

La política de pleno empleo refrescó el nexo del Estado con el movimiento obrero organizado e independiente y garantizó, parcialmente, su adhesión y apoyo al gobierno de López Portillo, el cual se vería obligado a utilizar en un importante acto posterior. Sin embargo, operaban en sentido contrario, es decir, debilitando ese vínculo histórico y tradicional, la redistribución regresiva del ingreso y la pérdida de poder adquisitivo; en medio del agravamiento de los desajustes estructurales y de una administración pública que, a pesar de la racionalidad formal y

legal en cuanto a su control, supervisión y ejecución de acciones de que se pretendió dotarla en el sexenio, se hizo densa y pesada, propiciando ineficiencias y deviniendo ingobernable, incontrolable y propensa a la corrupción (52).

Lo anterior, sin olvidar el apoyo que se brindó al liderazgo sindical tradicional, principalmente al que agrupaba a los trabajadores del sector petrolero dirigidos por Joaquín Hernández Galicia, "La Quina", con todo lo que ello significó: designación hecha por el líder petrolero de los principales dirigentes del sindicato -incluido el Secretario General -; presión sobre las corrientes disidentes con el respaldo incluso de los aparatos jurídico-estatales; apoyo económico ampliando comisiones vía contratismo; venta de plazas y subvenciones directas; e inclusive financiamiento de obras sociales que lo legitimaban directamente frente a las bases, como construcción de viviendas, hospitales, escuelas, tiendas sindicales, cooperativas agrícolas, etc. (53).

El hecho de que en la fase de auge la inversión privada decayera, obligó al Estado a ampliar su espectro de inversión y a absorber muchas empresas en quiebra para mantener el empleo. Si entre 1940 y 1960 el Estado invirtió en 19 ramas productivas, entre 1961 y 1970 lo hizo en 14, pero entre 1971 y 1981 lo hizo en 126, crecimiento que, a pesar de la Reforma Administrativa lopezportillista, no pudo evitar la anarquía de la administración pública.

Entre las principales medidas de política social del régimen lopezportillista se encuentran el establecimiento del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la creación de la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) que, además, también buscaron paliar los efectos de un crecimiento desigual sobre los sectores más desprotegidos.

Si bien es cierto que Luis Echeverría promovió programas agrarios para atender las necesidades campesinas básicas; comprarles a precios de garantía relativamente altos sus cosechas; agilizar la comercialización de sus productos no agrícolas; proporcionarles créditos y servicios (transportación, almacenaje, etc.) y fomentar el empleo en el campo, la producción de granos básicos (maíz, trigo y arroz) fue deficitaria.

Dicho déficit en una situación internacional de alza de precios de esos granos, obligó al gobierno mexicano a importarlos y absorber la diferencia con grandes subsidios al consumo nacional.

En esas circunstancias, el S.A.M. buscó vincular a los sectores agropecuario, pesquero, industria alimentaria y tecnología de alimentos para promover la autosuficiencia alimentaria, principalmente de granos básicos, en los ámbitos de la producción, la comercialización, la distribución y el consumo.

La autosuficiencia o seguridad alimentaria, se entendía, desde la perspectiva oficial, como la posibilidad de acceso continuo en el tiempo y en el espacio, a los alimentos esenciales para el desarrollo y funcionamiento de los individuos en la sociedad.

El S.A.M. proporcionó múltiples subsidios en fertilizantes, semillas, maquinaria y bienes de capital, seguros y créditos. A nivel del consumo, subsidió una canasta básica recomendable e impulsó una campaña publicitaria para estimular una nueva "cultura nutricional".

El citado programa, pretendió incorporar en este esfuerzo a las formas de propiedad que el artículo 27 establecía: ejidos, comunidad y pequeña propiedad; a las cuales se apoyaría con la expansión de la investigación y de la tecnología agrícolas, el suministro de paquetes tecnológicos

(semillas, agroquímicos, fertilizantes) y la celebración de contratos de producción y compra con instituciones oficiales.

Operaron en contra de estos objetivos de seguridad alimentaria, la forma predominante de propiedad agrícola (*gran propiedad*); el desplazamiento operado a lo largo de varios años de los cultivos tradicionales por otros de *gran rentabilidad*, ligados sobremanera a la exportación; el gran desarrollo de la agroindustria y el impulso enorme a la ganadería, también vinculada en gran medida al mercado exterior. Lo anterior sin olvidar los problemas de acaparamiento, especulación y corrupción gubernamental, la cual impedía que muchos de los créditos y recursos agrícolas realmente se destinaran a los campesinos.

Por su parte, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), fue creada por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial el 21 de enero de 1977. En él se estableció que la atención a comunidades y grupos humanos extremadamente rezagados del sistema económico, social y político de la Nación, del campo y la ciudad, demandaba acciones inmediatas y atención directa del Ejecutivo Federal.

COPLAMAR fue una unidad administrativa para estudiar y proponer las medidas políticas y programas orientados a satisfacer las demandas de las zonas deprimidas y grupos marginados, así como para sugerir las acciones coordinadas de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Con ese mecanismo en manos del titular del Poder Ejecutivo, se buscó llevar a grupos y zonas marginados, los servicios públicos elementales, así como los medios de subsistencia básicos (por medio de tiendas comerciales y almacenes) a precios subsidiados.

La escasa experiencia en materia programática y de coordinación interinstitucional e intersectorial, así como el centralismo decisonal, impidió al COPLAMAR cumplir plenamente con sus objetivos e incrementar, por vía de la ampliación de la política social, los niveles de consenso del Estado mexicano. A ello se agrega que, a fines del sexenio de López Portillo, el estallido de la crisis económica restringió enormemente los recursos públicos, principalmente los destinados al sector de beneficio social y, con ello, los ejercidos por los programas propuestos por COPLAMAR.

Dos hechos activarían la crisis de inicios de los ochenta y mostrarían la vulnerabilidad de la economía mexicana: la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial en 1981, y el alza internacional de las tasas de interés.

En enero de 1981, la OPEP aprobó un aumento de entre dos y cuatro dólares por barril, llegando entonces a los 34.46 dólares. Los países industrializados presionaron en el mercado spot, y en el mismo mes, disminuyeron en ese mercado los precios del petróleo de Argelia, Indonesia, Irak, Kuwait, Qatar, Emiratos Arabes y Arabia. El petróleo mexicano tipo istno, vendido también en ese mercado, aumentó de 34.03 dólares en el último trimestre de 1980 a 39.56 en la última semana de enero de 1981. En este contexto, la recesión de los países industrializados y su política de racionalización del energético, los obligó a disminuir su consumo de petróleo. Tan solo E.U. pasó de 18.5 millones de barriles diarios en 1979, a 17 en 1980 y a 15 millones en mayo de 1981; esta reducción en el consumo frente a una producción en aumento, terminó por saturar el mercado. Según la OPEP, en 1981 llegó a existir una sobreoferta de 3 millones de barriles diarios.

De enero a abril de 1981, el barril en el mercado spot disminuyó 3 dólares en promedio: el saudita light de 39.79 dólares pasó a 36.33; el argelino saharan blend de 40.94 a 37.75; el libio tipo brega de 40.69 a 37.40 y el mexicano tipo istno de 39.56 bajó a 37.40. A pesar de ello, el gobierno saudita decidió mantener su alta producción petrolera. Mientras, en abril de 1981 el

gobierno mexicano redujo el precio del petróleo tipo maya en 2.50 dólares por barril, vendiéndolo a 32 dólares. En mayo de 1981, en una reunión de la OPEP y cuando Irak e Irán habían regresado a su producción normal, se acordó que 10 de sus 13 miembros reducirían en un 10% su producción y los precios se congelarían hasta diciembre del mismo año para estabilizar el mercado. Arabia Saudita no se comprometió e Irán e Irak quedaron excluidos del acuerdo (54).

En junio de 1981, el director general de PEMEX, Jorge Díaz Serrano, anunció una rebaja de 4 dólares en el precio del barril de petróleo, en una coyuntura en que los países productores buscaban estabilizar el mercado y los precios. López Portillo destituyó entonces a Díaz Serrano por esa decisión que obligó a otras naciones a disminuir los suyos: en junio, Ecuador anunció una rebaja de 3.80 dólares e Inglaterra en 2 dólares; en julio, Libia en 1.10 dólares, Perú en 4 y la URSS en dos dólares. México inició así la baja petrolera. En lugar de Díaz Serrano se nombró a Julio Rodolfo Moctezuma Cid, movimiento que se interpretó más como un interés de limpiar la imagen presidencial en el exterior, que como una modificación de la política petrolera (55).

El 23 de junio, el gobierno mexicano propuso reducir exportaciones petroleras en lugar del precio, con el fin de congratularse con la OPEP. El 26 de junio, Moctezuma Cid anunció un incremento de 2 dólares al barril de crudo; a lo cual respondieron Exxon, Amoco, Ashland, Texaco, Union Oil, Charter Oil, Yugoslavia, India, Filipinas, Suecia y Francia dejando de comprar. Para julio, las exportaciones habían caído en un 41.3% respecto a junio y 33.6 % respecto a abril de 1981 y se habían colocado en los 457 mil barriles diarios. Se tuvo entonces que rebajar en 50 centavos de dólar el petróleo tipo istmo, con lo cual los intentos por recuperar exportaciones fracasaron y condujeron a una nueva baja. En noviembre, la OPEP anunció un ajuste, aumentando Arabia Saudita el precio de su barril de petróleo de 32 a 34 dólares; mientras, Pemex aumentó en un dólar el del istmo. Los países industrializados respondieron disminuyendo su consumo de 1 millón 389 mil barriles diarios en noviembre a 937 mil en diciembre. Tal decisión, obligó a PEMEX a bajar su petróleo maya de 28.50 dólares a 26.50. En febrero, en plena crisis de

la OPEP por la decisión unilateral de Irán, Venezuela y Nigeria de bajar sus precios, México autorizó una nueva baja: el istmo se fijó en 32.50 y el maya en 25.

El 15 de marzo de 1982, Saeed Otaiba, presidente de la OPEP, fustigó a México, Noruega y Gran Bretaña, de vender su petróleo por debajo del precio establecido por esa organización, pues no contribuían a estabilizar el mercado. El 19 y 20 de marzo la OPEP fijó un tope a la producción de 17.5 millones de barriles diarios --en 1979 producían 31 millones--, pero esos tres países mantuvieron su política de bajar sus precios antes que su producción (56).

De esta manera, los ingresos petroleros que se habían estimado en 19 mil millones de dólares, fueron de sólo 13,828 millones en 1981. A lo anterior, hay que agregar la caída del precio internacional de otros productos de exportación nacionales como la plata, el café, el camarón, el algodón y el plomo. En conjunto, las exportaciones se desplomaron en 10 mil millones de dólares.

Por otro lado, la recesión obligó a las economías centrales a elevar sus tasas de interés para financiar sus propios déficit internos. En E.U. la tasa preferencial (Prime Rate) alcanzó el 16% durante 1980. Mientras, la tasa Libor de Londres, que en 1977 se ubicaba en 6.5% y en 1980 en 12.7%, se disparó hasta 16.7% en 1981. Los efectos para México fueron inmediatos, dado que la mayor parte de su deuda externa estaba contratada a tasa variable (tal deuda pasó de 19.9 mil millones de dólares en 1978, a 32.2 mil millones de dólares en 1980 y a 59.3 mil millones de dólares en 1982), por lo que el alza aumentó los pagos por su servicio. Si en 1977 se pagaron por gastos financieros 2,600 millones de dólares, en 1981 ascendieron a 8,200 millones.

Claro que el alza en las tasas de interés en norteamérica, las hizo atractivas para muchos ahorradores e inversionistas mexicanos, lo que se sumó a la política de irrestricta libertad cambiaria, a la aceleración de la tasa inflacionaria (que pasó del 18.2% en 1979 a 26.3% en 1980 y a 28.5% en 1981, el triple y cuádruple respecto a la norteamericana, lo que evidentemente

deterioró nuestros términos de intercambio) y a la sobrevaluación en aproximadamente 30% del peso mexicano en diciembre de 1981. Los efectos eran previsibles: aceleración de las importaciones, dolarización y fuga de capitales. En este último rubro, en 1978 salieron 600 millones de dólares; en 1980, 2,958 millones (el 1.6% del PIB de ese año) y en 1981, 10,914 millones (el 3.4% del PIB). En 1982, según un reporte del Banco de México, salieron 6,500 millones de dólares. En su último informe, López Portillo señaló que las cuentas bancarias de mexicanos en E.U. ascendían a 14 mil millones de dólares y los bienes adquiridos a unos 30 mil millones, de los cuales 9 mil habían sido pagados, lo que daba un total de 23 mil millones de dólares (57).

La disminución de ingresos petroleros, orilló al gobierno a anunciar el 10 de julio de 1981 una reducción del 4% del presupuesto público, esto es, unos 90 mil millones de pesos. Y esto es claro si consideramos el peso que tenían en los ingresos públicos, los impuestos derivados de los hidrocarburos:

**Participación de los Hidrocarburos en los Ingresos Públicos Totales
1976-1982 (Estructura Porcentual).**

Año	Ingresos Totales del Gob. Fed.	Impuesto por Venta de Gasolina	Impuesto Pagados por PEMEX
1976	100	4.2	4.8
1977	100	4.6	8.0
1978	100	4.1	8.8
1979	100	3.5	11.0
1980	100	2.5	24.0
1981	100	2.2	24.7
1982	100	7.6	29.2

Fuente: SHyCP. Tomado de: Luis Angeles. PETROLEO EN MEXICO: EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS. México, El Caballito, 1984, p. 257.

Simultáneamente, para disminuir el déficit comercial y desestimular las importaciones, se regresó a los permisos previos de importación y se aumentaron los aranceles. Mientras, se ampliaron los subsidios y apoyos a las exportaciones, se aumentaron las tasas de interés y la depreciación del peso respecto al dólar.

López Portillo, sin embargo, mantuvo su decisión de impulsar el crecimiento económico, por lo cual la mayoría de los recursos disponibles se siguieron canalizando al financiamiento del gasto público. Así, con todo y la reducción de julio, el gasto público en 1981 excedió lo presupuestado en un 18.4%; y la nueva política comercial no pudo evitar que el déficit comercial pasara de 3,179 millones de dólares en 1980 a 4,510 en 1981 y el de la cuenta corriente pasara de 2,600 millones de dólares en 1978 a más de 12 mil millones en 1981

La inflación se aceleró por la política de aumento en las tasas de interés para depósitos en moneda nacional y la aceleración de la depreciación del peso --12% en ese año--. Ello, aumentó aún más la deuda pública interna, la dolarización, el desaliento de la inversión y la fuga de capitales. "Además, las políticas monetarias y financieras implantadas -que inclufan el mantenimiento de una paridad cambiaria ficticia y la sobreprotección del sistema financiero nacional- indirectamente incrementaron la especulación, como reacción frente al riesgo cambiario y la inflación interna" (58).

Ante la sobrevaluación del peso, el gobierno se negó a devaluar considerando que era posible lograr la reactivación de las exportaciones no petroleras. Sin embargo, con esta determinación, se alentó la exportación de capitales en dólares, para aprovechar las altas tasas de interés en E.U. y el bajo costo de la divisa en el mercado nacional.

Frente a este panorama, muchas empresas dejaron de invertir, reunieron el máximo de dinero, lo cambiaron por divisas en el sistema bancario, aprovechando la política librecambista y

lo sacaron del país. Los grupos que tenían como empresas holding a un banco o mantenían relaciones estrechas con alguno, obtuvieron créditos en condiciones favorables, lo cambiaron por dólares y lo sacaron del país, sea para pagar deudas --como el caso de Alfa--, para depositarlos en el extranjero o como mecanismo de acumulación vía la especulación cambiaria. El gobierno apeló a la deuda externa para alimentar el mercado cambiario e, indirectamente, la especulación y la fuga de capitales:

"El gobierno, en vez de realizar ajustes que contuvieran la salida de divisas, procedió a sobreendeudarse en 1981 y 1982, tanto para cubrir la demanda especulativa de capitales como los requerimientos financieros con el exterior" (59).

La crisis se generó por la escasez de divisas para cubrir las obligaciones con el exterior, obtener las importaciones que requería la dinámica de la producción nacional y satisfacer a una voraz especulación:

"(...) la crisis económica se presenta como un problema de sobreacumulación: no en el sentido de que ésta se derive de la generación de un exceso de producción con relación a la capacidad de absorción de la economía (mercado), sino que la acumulación del capital creció más allá de lo permitido por las condiciones económicas internas, es decir, creció más allá de los ritmos y niveles a que podía ser sostenida endógenamente" (60).

La especulación se generalizó al igual que la dolarización. Entre enero y febrero de 1982 la captación de la banca en dólares aumentó en un 263%, mientras la captación en pesos cayó 13.2%, lo cual demuestra la desconfianza hacia la moneda nacional. Para agosto, los depósitos en dólares alcanzaron los 12 mil millones.

Las reservas internacionales del Banco de México se menguaron aceleradamente, sobre todo porque se insistía en utilizarlas para mantener la paridad con el dólar y la libre convertibilidad. Es hasta el 17 de febrero, cuando el Banco de México opta por retirarse del mercado cambiario ante lo exiguo de sus reservas. En los hechos, esa decisión significó una devaluación de más del 70% al pasar de 27.01 pesos por dólar a 47.25. Sin embargo, esto, lejos de solucionar los problemas, agudizó la dolarización, la fuga de capitales y la especulación, pues la devaluación fue menor al grado de sobrevaluación del peso y contribuyó a incrementar la desconfianza (61).

Los empresarios buscaron contrarrestar los efectos de la devaluación con alzas en los precios (y con ello alentando una mayor inflación), más especulación y mayor dolarización.

El 9 de marzo se anunció el Programa de Ajuste de la Política Económica de México, que contempló un recorte del gasto público del 3%; el reforzamiento del control de precios; el apoyo a CONASUPO y COPLAMAR para paliar los efectos sobre la clase trabajadora; apoyos a la política de abasto y producción de básicos; la reducción de aranceles a 1500 productos básicos; el apoyo a empresas privadas (no obstante la caída de los ingresos fiscales por la disminución de los ingresos petroleros y el aumento de la deuda pública externa por efectos de la devaluación) a través de la absorción que el Estado haría del 42% de la llamada pérdida cambiaria; la flexibilización de las tasas de interés; el fortalecimiento del mercado de valores y una nueva emisión de petrobonos para la obtención de recursos frescos por parte del Estado. En el mismo mes, se anunció el Plan de Apoyo Financiero a la Industria a través del aumento de subsidios y de Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS) que variaban entre el 15 y el 80% de la nómina salarial a empresas con producción priorizada por el gobierno. Todas estas medidas, tuvieron un efecto expansionista que se acentuó con aumentos de circulante y elevaron las presiones inflacionarias (62).

Los cambios en la política económica ablandaron las pugnas entre el equipo lopezportillista. A raíz de esto, el 16 de marzo se anunciaron los cambios en la Secretaría de Hacienda y en el Banco de México: Jesús Silva Herzog sustituyó a David Ibarra en la primera, y Miguel Mancera Aguayo sustituyó a Gustavo Romero Kolbeck en el segundo. Estos movimientos se interpretaron también en el sentido de que López Portillo comenzaba a entregar el poder a la próxima administración.

En abril, ya con funcionarios simpatizantes de la eficiencia y el equilibrio presupuestario en las puestos claves (Hacienda, Banco de México y, desde mayo de 1979, en Programación y Presupuesto), se intentó controlar el déficit y buscar recursos adicionales en un ambiente internacional renuente a otorgar préstamos a nuestro país. Por ello, la SH y CP empezó a invadir el mercado con préstamos en pequeña escala (de 50 a 100 millones de dólares por operación) y trató de obtener fondos por medio de aceptaciones bancarias, créditos a la exportación y emisión de bonos con altos rendimientos (63).

El 21 de abril de 1982, en el Diario Oficial se publicó un decreto de medidas correctivas que consideraba la reducción del gasto programado en 8% para disminuir en 3% el déficit fiscal; un estricto control presupuestal de la SH y CP; el ajuste de precios y tarifas del sector público para elevar en 150 mil millones de pesos los ingresos estatales; la limitación al endeudamiento externo a 11 mil millones de dólares; tope al crédito del Banco de México al gobierno federal, que no rebasaría la captación neta de recursos; elevación del circulante de acuerdo al aumento de las reservas internacionales; reducción en 6 mil millones de dólares de las importaciones; intervención del Banco de México en el mercado cambiario para estabilizarlo y fijación de las tasas pasivas de interés de acuerdo a la evolución de las externas y a los movimientos del tipo de cambio, estableciendo una prima a favor de la inversión en pesos. El impacto contraccionista de estas medidas sobre la demanda, operó en el sentido de ralentar el crecimiento de los precios, elevar el costo del dinero y acelerar el desliz cambiario. Como efectos, a fines de abril la

inflación se había acelerado, la captación decrecida, el financiamiento retraído y las reservas internacionales disminuido (64).

Los bancos jugaron un importante papel de "desintermediarios" financieros y de desestabilizadores económicos, al desviar el ahorro social interno hacia la especulación y la fuga de capitales.

Ya en 1974, el gobierno había autorizado a los bancos mexicanos a abrir sucursales en el extranjero o adquirir acciones o participaciones en el capital social de entidades financieras del exterior. Los bancos abrieron sucursales en el exterior y hacían préstamos a México --sobre todo al gobierno--, principalmente Banamex, Bancomer y Serfin. Aprovechando esta disposición y la libertad cambiaria del gobierno de López Portillo, sacaban los ahorros internos, los cambiaban por dólares y los prestaban como créditos externos a México. Además, eludían el pago del encaje legal que era del 70% para los depósitos en dólares, enviando esos recursos a sus oficinas en el extranjero (65).

La política de altas tasas de interés nacionales, muy por encima de las internacionales, que en 1981 alcanzaron un diferencial de 20 puntos porcentuales, no frenó la fuga de capitales y sí elevó los costos financieros y crediticios, pues las tasas pasivas se establecieron al margen de consideraciones productivas y de acuerdo al mercado de eurodólares, lo que elevó el costo de la captación bancaria:

"EL CPP servía de base a los bancos para determinar el nivel de las tasas activas, manteniendo el margen que les permitiera cubrir sus costos. Sin embargo, la ineficiencia de los bancos motivó que el margen se fuera abriendo, intentando por esa vía cubrir sus crecientes costos. Este proceso se empezó a disparar en 1980. Después de haberse mantenido en alrededor de cinco puntos durante los setenta, el disparo fue vertical en menos de dos años y el costo del dinero se

elevó veintitrés puntos, derivado de una alza de catorce puntos en el CPP y nueve en el margen. Esto impactó al nivel inflacionario y desincentivó el proceso productivo" (66).

Este margen significó una alta rentabilidad bancaria (entre 1978 y 1982 las utilidades crecieron en 240.5%), sobre todo para los grandes bancos, pues los pequeños competían en un mercado oligopolizado que aumentaba sus costos que, a su vez, trasladaba a la clientela. Los grandes también lo cargaban, obteniendo un beneficio adicional que alimentaba también la presión inflacionaria. Las autoridades se limitaron a fijar las tasas pasivas, pero no controlaron el margen entre el CPP y las tasas activas, que no servían para ampliar los créditos sino las ganancias bancarias (67).

Los banqueros y los grandes industriales ligados a ellos incrementaron sus ganancias, pero muchos pequeños y medianos empresarios padecieron las restricciones crediticias y el alto costo del crédito. Además, los bancos aprovecharon al máximo la libertad cambiaria, especulando sin límites.

Con todo y las medidas desesperadas del gobierno mexicano, la fuga de capitales no se contuvo y ante la extinción de reservas, la SH y CP determinó establecer a partir del 6 de agosto de 1982, un sistema de cambio dual, con un tipo de cambio preferencial (49.13 pesos por dólar) determinado por el Banco de México y sólo utilizado para importar los bienes básicos, previa autorización de la Secretaría de Comercio, y uno libre fijado por la oferta y la demanda, que se colocó entre los 77 y 84 pesos por dólar. Se autorizó también elevar las tasas de interés para retener el ahorro.

Los banqueros internacionales anunciaron su negativa a depositar dinero en los bancos mexicanos, los cuales siguieron especulando y aprovecharon el sistema de cambio dual, pues en el mercado libre el diferencial entre compra y venta de dólares se amplió otorgando una gran ventaja

a los bancos. Ante el retiro de más de 136 millones de dólares por parte de ahorradores y de los propios banqueros para especular en sólo dos semanas, el 12 de agosto el Banco de México y la SH y CP anunciaron que todas las cuentas bancarias en dólares serían pagadas en pesos, al tipo de cambio correspondiente al cierre, esto fue, a 69.50 pesos por dólar. Se buscó así frenar la compra de divisas, el saqueo y su transferencia al exterior (68).

El mercado cambiario fue cerrado el día 13 de agosto; pero el lunes 16 se decidió reiniciar parcialmente la transferencia de divisas y, con ello, la especulación, principalmente de los banqueros. Un día antes, el 15 de agosto, la Asociación de Banqueros publicó una inserción en varios diarios en la que afirmaba que no era obligatorio convertir en pesos los depósitos en dólares. Al abrirse las operaciones el día 16, el tipo de cambio alcanzó los 120 pesos por dólar, al tiempo que se anunciaron negociaciones con el FMI; lo que significó la aceptación pública de que el país ya no contaba con recursos, que se había perdido totalmente la confianza de la banca internacional y que, para salvar la situación, se requería el aval de ese organismo financiero. A la firma del proyecto de Convenio de Facilidad Ampliada con el FMI, se autorizó un préstamo a México por 3,600 millones de dólares de Derechos Especiales de Giro; a cambio, el gobierno de López Portillo se comprometía a aplicar una política económica de estabilización y de fijación de límites al endeudamiento externo (69).

El 17 de agosto, se había decidido ampliar las exportaciones de petróleo, sobre todo a E. U., que había concedido hacer un pago anticipado de mil millones de dólares; se anunció además, la consecución de un crédito para importar granos de la Commodity Credit Corporation por mil millones de dólares, así como un préstamo del Banco Internacional de Pagos por 1,500 millones de dólares y otro de 925 millones de dólares por parte de la Reserva Federal estadounidense. Adicionalmente, se anunciaron la asignación de 30 mil millones de pesos para créditos preferenciales a empresas con problemas de liquidez por el cambio de paridad, la reducción de la

tasas impositivas hasta en un 50% a empresas, equivalente a un crédito fiscal por 30 mil millones de pesos, así como estímulos a exportadores adecuando los aranceles.

A pesar de la crítica situación, los nuevos préstamos se destinaron, no a la actividad productiva, sino a intentar estabilizar el caótico mercado monetario, sostener los tipos de cambio y la libertad cambiaria. Esta situación, la siguieron aprovechando los bancos, a costa de una deuda externa que se disparó hasta cerca de los 85 mil millones de dólares, en una situación en que la banca obtenta 18 mil millones de pesos de utilidades en agosto de 1982, de los cuales casi 9 mil provienen de operaciones cambiarias (70).

En el ámbito laboral, la crisis económica se tradujo en múltiples conflictos del movimiento sindical independiente. Sólo para citar algunos, recuérdense los casos de los telefonistas, que concluyó en la requisita; el de los choferes de ruta 100 que culminó con la inclusión de sus dos sindicatos en el apartado B del artículo 123 constitucional y su integración a la FSTSE; el de trabajadores universitarios de la UAM, Ibero, Autónoma de Guerrero, de Chapingo, el Colegio de México y la UNAM, y que terminó con un incremento salarial y a las prestaciones; la huelga de Mexicana de Aviación, que derivó en la requisita y la aceptación de los ofrecimientos patronales; el de maestros disidentes encabezado por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación; el de los empleados de Acer-Mex, de Carabela, de Volks Wagen, de Cruz Roja y de Refrescos Pascual (71).

Por su parte, los líderes del movimiento obrero oficial reforzaron sus mecanismos de control sobre sus bases, a fin de reducir sus demandas y brindar su apoyo disciplinado, rígido e incondicional al régimen, que en los hechos, permitió al Estado oponer un mínimo de resistencia a las presiones empresariales en general, y de los banqueros en particular.

Según Rosa María Mirón y Germán Pérez, las demandas salariales y los emplazamientos a huelga entre septiembre y diciembre de 1982; esto es, posteriores a la nacionalización bancaria, promovidos por el sindicalismo oficial, más que responder a las demandas de los trabajadores, fueron utilizadas para neutralizar la ofensiva empresarial desatada por algunos de sus sectores contra aquella decisión (72).

Si bien el auge económico de 1979-1981 no significó una mejora sustancial para las clases populares, la manifestación de la crisis las impactó negativamente de inmediato. Así, desde el 1º de agosto se autorizó el aumento en los precios de la tortilla, que pasó de 5.50 a 11 pesos, del pan (de 50 a un peso), de la gasolina (de 6 a 10 pesos), del gas, de la energía eléctrica y, un mes después, en el de la leche.

Por otro lado, los empresarios reaccionaron con una feroz crítica al intervencionismo estatal, exigiendo menores gastos públicos, sobre todo sociales, y mayor participación en la elaboración de la política económica.

Pero las protestas de la iniciativa privada no se dieron en el discurso solamente. De las palabras pasaron a acciones francas de reto y presión al gobierno de López Portillo: en enero de 1982 los transportistas realizaron un paro que afectó a Jalisco, Sinaloa y Sonora; los bodegueros de la Merced pararon por 12 horas; la CANACO organizó una suspensión de sus actividades en Ciudad Juárez; pero la mayor, fue la organización de la reunión "Atalaya 82", en donde se responsabilizó directamente al gobierno de la crisis y se demandó la instauración de un proyecto económico dirigido fundamentalmente por el empresariado, y cuya base sería la reducción del gasto para evitar presiones inflacionarias (73).

En realidad, los citadas acciones planteaban sobre todo, la presión o condicionamiento empresariales para asegurar que se diera un giro importante a la política económica. Desde la

perspectiva de la iniciativa privada, esto significaba la reducción del gasto público para disminuir su efecto multiplicador, limitar la expansión del circulante monetario y restringir al máximo los incrementos salariales; todo, orientado a contener la demanda para reducir las tensiones inflacionarias.

Así, una burguesía que creció y se desarrolló en gran medida gracias al proteccionismo y al intervencionismo del Estado, exige ahora la desregulación económica y el regreso a las descarnadas fuerzas del mercado. El gobierno lopezportillista, a pesar de todo, evitó romper totalmente con ella. Contuvo el gasto, sobre todo el de bienestar social, planeó austeridad y la apoyaba con diversos mecanismos: certificados de promoción fiscal y estímulos fiscales; respaldo en la negociación de la deuda de empresas altamente endeudadas y con problemas de liquidez; absorción del 42% de la pérdida cambiaria; subsidios en energéticos; contención salarial y la inyección de recursos a las empresas privadas a través de distintos programas como el Fondo de Equipamiento Industrial (FONET), el Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos (FOPROBA) o el Fideicomiso Relativo a la Agricultura (FIRA), por sólo citar algunos. Todo, a costa incluso de hundir más al Estado en una crisis fiscal, en un mayor endeudamiento y debilitar todavía más, una fuente principal, como lo es la procuración de bienestar social, de legitimidad estatal.

La iniciativa privada, sin embargo, continuó sus ataques al gobierno a través de diversos medios de comunicación, la especulación, la fuga de capitales y la dolarización. A finales de agosto, era evidente que el gobierno había perdido el control sobre el sistema financiero, y que la banca particular, había jugado un papel esencial en la desarticulación y desintermediación financieras.

La carencia de recursos del Estado, hacía imperiosa la necesidad del gobierno de López Portillo de recobrar el control sobre las divisas y poder cumplir así con el servicio de la deuda.

Ante ello y con el respaldo del movimiento sindical oficial, el 1º de septiembre de 1982 durante su Sexto Informe, López Portillo decretó la nacionalización de la banca y el control de cambios, designando a Carlos Tello director del Banco de México para instrumentar ambas decisiones.

La nacionalización bancaria y el control de cambios aparecieron como un recurso de emergencia del gobierno lópezportillista para evitar el colapso del sistema financiero y, con él, el de la reproducción capitalista; reconstruir parcialmente la capacidad de rectoría económica del Estado y, además, garantizar el cumplimiento de los pagos con el exterior, aspecto nodal en las negociaciones que había iniciado con el FMI.

Esto, explicaría el por qué dicho organismo financiero internacional y la banca transnacional (que, como se dijo, ya había suspendido sus operaciones con la mexicana) no se opusieron a la nacionalización bancaria; esta última además, no fue afectada por el decreto (74).

En términos políticos, la nacionalización de la banca buscó restaurar en parte, las bases de consenso estatales; restablecer mínimamente la credibilidad del gobierno; neutralizar al sector privado; disminuir la incertidumbre social y atraerse a amplios sectores de la colectividad; en síntesis, disminuir considerablemente el déficit de legitimidad del Estado mexicano.

La determinación presidencial fue respaldada por el movimiento obrero organizado, grupos de pequeños y medianos empresarios, algunos comerciantes y la CONCAMIN. El 3 de septiembre se realizó un mítin de apoyo del PRI, PPS, PSUM, SUTIN y FAT en el zócalo y, posteriormente, hubo actos también en Nuevo León, Chihuahua, Nayarit, Baja California Sur, Guanajuato y Quintana Roo. Además, se integró un Fondo Nacional de Solidaridad para recaudar aportaciones destinadas a las indemnizaciones a banqueros (75).

Por su parte, el gran capital, la oligarquía financiera, miembros de la alta burocracia y el equipo del Presidente electo, se mostraron reticentes hacia la nacionalización.

Los empresarios radicalizaron su posición y continuaron con la andadura de críticas. Presentaron un frente común encabezado por el Consejo Coordinador Empresarial y presionaron al máximo para lograr que sus consideraciones fueran las determinantes en la estructuración de la política económica nacional. Las presiones amainaron posteriormente, como una carta de negociación con el Presidente electo.

La crisis de 1982 mostró los límites de una estrategia económica impulsada por el endeudamiento interno y externo y los ingresos petroleros, que acentuó los problemas estructurales de la economía mexicana, lejos de resolverlos: tensiones inflacionarias; déficit fiscal del Estado; desproporciones entre la acumulación real y la acumulación de capital ficticio (créditos); escaso desarrollo de los sectores productivos de bienes intermedios y de capital; escasa capacidad exportadora; alta tendencia importadora; desequilibrio externo; etc.

La inflación se aceleró a fines del sexenio de López Portillo por el alza de las tasas de interés internas, el traslado masivo del capital a actividades improductivas y especulativas, la exacerbación del desequilibrio externo y la devaluación monetaria. Así, el índice inflacionario acumulado a diciembre de cada año pasó del 27.2% en 1976 al 20.7% en 1977; al 16.2% en 1978; al 20% en 1979; al 29.8% en 1980; al 28.7% en 1981 y se disparó hasta el 98.8% en 1982. A ello se suma la debilidad del sistema impositivo que obligó al Estado a recurrir, en cantidades siempre crecientes, al endeudamiento interno y externo para financiar sus gastos (como puede verse en las siguientes tablas) e incluso apelar a la emisión monetaria.

Deuda Pública Interna 1977-1982
(en millones de pesos).

Deuda Pub. Int. del Gob. Fed.	Año					
	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Obligaciones	290936	369919	499924	683974	1041333	2767745
Disposiciones	51503	172143	344286	554424	1440287	3712941
Amortizaciones	11362	93413	223571	384456	1122702	2332027
Ajuste por Va- riación en el tipo de cambio	7328	-89	164	1895	18581	336012
Otros Ajustes	0	292	3022	6620	21192	9486

Deuda Pública Externa 1977-1982
(en millones de dólares).

Concepto:	Año					
	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Deuda Externa del Sec. Púb. Saldo al Final del Año	22912	26264	29757	33813	52961	58874
Plazo Mayor de un Año	20185	25027	28315	32322	42207	49549
Plazo Menor de un Año	2727	1237	1442	1491	10754	9325

Fuente: José López Portillo. SEXTO INFORME DE GOBIERNO. Anexo Estadístico.

Lo endeble de esta estrategia, hacía extraordinariamente vulnerable a la economía mexicana. La caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas internacionales de interés, que redujeron la disponibilidad de divisas y, por ende, ponían en riesgo la acumulación capitalista (agudizada por la fuerte especulación, la fuga de capitales y la dolarización), así lo evidencian.

La nacionalización bancaria y el control de cambios intentaron poner fin a la inestabilidad monetaria y financiera y en sí representan el último gran triunfo de la fracción keynesiana del aparato estatal (76).

Sin embargo, con la firma en noviembre de 1982 de una carta de intención con el FMI para obtener su aval en nuevos empréstitos, el gobierno mexicano se comprometió a aplicar un rígido programa económico de austeridad que contempló, en esencia, flexibilizar el control de cambios, disminuir el ritmo de crecimiento de la deuda externa; aplicar una política de contención salarial y la reducción del déficit público del 8.5% en 1983, a 5.5 % en 1984 y 3.5 % en 1985, respecto al PIB (77).

Además, nuestro país tuvo que pagar por adelantado con petróleo un préstamo de E.U. por mil millones de dólares para estabilizar nuestra balanza de pagos.

A partir de entonces, la política económica daría un viraje pleno hacia el monetarismo, el cual condenaría al Estado mexicano a una acelerada disminución del consenso social.

Así, un sexenio que había comenzado enfrentando una profunda crisis económica y un enorme déficit de legitimidad estatal, terminaba en una más aguda crisis de la economía y en mayor déficit de legitimidad estatal.

III.2 ALGUNOS ASPECTOS DEL GASTO PUBLICO DE BIENESTAR SOCIAL EN MEXICO (1976-1982).

El Estado moderno, no puede fundar su legitimidad únicamente en su calidad de Estado de Derecho. Requiere, además, de la consolidación de la identidad social y de la materialización del proyecto de mundo de vida que late en todo ordenamiento jurídico.

Si se distingue entre los conceptos constitutivos del ideal de mundo de vida (tales como el bienestar social); las normas institucionalizadas del derecho que los integran (como los artículos 3º, 27 y 123, básicamente, de la Constitución mexicana) y el núcleo institucional del Estado y la administración pública que pretenden concretarlos, la legitimidad depende entonces de la capacidad estatal para conservar y reproducir esos valores y estructuras normativas, así como de las posibilidades de los órganos administrativos para plasmarlos en la realidad. La legitimidad no es sólo legalidad, sino también consenso y consentimiento social derivados de los resultados efectivos de la actuación del poder político.

El Estado actual, cuya legitimación se sustenta en gran medida en el bienestar que sea capaz de procurar a la sociedad, descarga un enorme peso sobre el aparato administrativo para sostener dos procesos contradictorios: la acumulación capitalista y la procuración de lealtad de las masas. El primero supone una desigualdad natural; mientras el segundo, se basa en la creencia de que el sistema político se guía por una serie de máximas como la igualdad, la libertad y la justicia social. Así, el Estado y la administración pública deben asegurar el consenso de las mayorías, mientras actúan sistemática y preponderantemente en favor de la clase capitalista. Esto ocasiona una saturación del aparato político-administrativo y fuertes tendencias a disminuir el grado de legitimidad, en la medida en que el Estado, en última instancia, preferirá sostener la acumulación aún a costa del gasto público de bienestar colectivo y, con ello, de sus propias necesidades de legitimación.

En el caso del Estado mexicano posrevolucionario, la reproducción de un cierto nivel de consenso y legitimidad, exigió conservar activos sus compromisos con las clases populares establecidos durante la Revolución y plasmados en la Constitución, sobre todo en lo referente a la política social. En una parte importante, su legitimidad se erigió sobre la satisfacción, aunque parcial, de ciertos intereses materiales e ideales de las mayorías.

La política social, activada básicamente a través del gasto público de bienestar colectivo, y entendida como el conjunto de acciones del Estado y de la administración pública dirigidas a mejorar las condiciones de existencia de la población en su conjunto, se constituyó en una considerable fuente de legitimación estatal. Gracias a ella, el Estado mexicano pudo aparecer, no sólo como el gran árbitro entre las clases, sino también como el máximo dispensador de servicios y beneficios en materia cultural, educativa, de salud, de urbanización, de vivienda, en suma, como el Gran Benefactor de las masas populares.

No es extraño entonces, que en la medida en que se disminuye el gasto público del sector social en México, el déficit de legitimidad crezca, como efectivamente ocurrió en el sexenio de José López Portillo. A continuación veremos algunos aspectos del gasto público de bienestar social para mostrar su deterioro entre 1976 y 1982.

TABLA 1

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Presupuesto de Egresos								
Asignación Original								
Total	Mill \$	429,804	677,407	846,058	1,033,858	1,463,357	2,332,724	3,320,569
Sector Central	"	238,043	349,787	434,303	571,701	839,018	1,440,724	2,216,316
Agricultura y Recursos Hídricos	"	3,824	24,327	28,170	45,264	74,972	120,000	169,983
Educación Pública	"	37,649	59,886	74,373	97,624	125,354	196,492	306,523
Salubridad y Asistencia	"	5,254	7,678	11,844	14,985	18,743	28,191	43,378
Trabajo y Previsión Social	"	453	675	971	1,303	1,918	4,160	8,342
Reforma Agraria	"	1,164	1,434	1,995	3,234	5,512	7,983	9,725
Pesca	"	13,924	343	-1,627	3,283	7,109	11,386	14,442
Asentamientos Humanos	"	7,263	12,884	13,500	18,035	26,197	49,427	63,199
Erogaciones no Sectorizables	"	74,991	91,853	105,630	135,479	92,611	173,360	143,950
Deuda Pública	"	45,030	80,840	113,662	149,202	197,074	299,598	594,649
Sector paraestatal controlado	"	191,761	327,620	411,755	462,157	624,339	892,000	1,104,253
Productos Forestales Mexicanos	"	90	113	190	282	387	663	1,050
Forestal Vicente Guerrero	"	140	153	179	208	207	389	441
Productos Pesqueros Mexicanos	"	5,131	10,541	10,865	11,851	15,142	18,805	21,078
C o n s u p o	"	21,386	25,267	32,707	37,523	26,971	40,636	75,472
I.M.S.S.	"	25,164	42,602	44,168	54,169	71,760	98,651	150,691
I.S.S.S.T.E	"	7,785	16,924	14,173	17,438	22,258	28,551	37,072
Instituto Mexicano del Café	"	3,770	8,045	10,711	7,477	15,149	14,607	10,721

Fuente: Miguel de la Madrid II. PRIMER INFORME DE GOBIERNO. ANEXO ESTADISTICO (SECTOR POLITICA ECONOMICA). México, S.P.P., 1983.

TABLA 2

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Presupuesto de Egresos Gasto Ejercido								
Total	Mill \$	490,637	672,785	870,775	1,170,796	1,780,037	2,760,630	5,514,766
<u>Sector Central</u>	"	274,962	354,716	442,034	651,432	1,001,347	1,556,489	3,381,792
Agricultura y Recursos Hidráulicos	"	4,159	19,997	27,110	37,201	91,060	132,067	173,974
Educación Pública	"	42,496	61,761	77,562	102,955	139,971	220,466	368,608
Salubridad y Asistencia	"	6,237	9,494	12,460	16,030	19,626	28,468	45,313
Trabajo y Previsión Social	"	523	658	1,014	1,430	2,598	7,029	8,056
Reforma Agraria	"	1,199	1,762	2,561	3,471	6,539	8,933	10,828
Pesca	"	12,630	585	1,196	1,867	6,395	13,728	14,357
Asentamientos Humanos	"	8,466	8,878	12,761	19,838	36,336	61,988	63,585
Erogaciones no Sectorizables	"	103,044	90,855	101,416	165,166	52,385	90,476	48,228
Deuda Pública	"	38,736	63,391	119,460	175,474	195,398	373,275	1,515,104
<u>Sector Paraestatal Controlado</u>	"	215,675	318,069	428,741	519,364	778,690	1,204,141	2,132,974
Productos Forestales Mexicanos	"	51	86	94	187	370	428	503
Forestal Vicente Guerrero	"	75	99	129	243	295	298	464
Productos Pesqueros Mexicanos	"	5,631	8,716	8,600	7,629	10,663	17,683	30,244
Conasupo	"	18,619	29,465	41,767	38,952	39,132	91,871	164,522
I.M.S.S.	"	28,889	40,437	45,074	60,557	85,022	114,442	194,141
I.S.S.S.T.E	"	9,633	11,937	15,603	18,306	29,205	37,295	61,038
Instituto Mexicano del Café	"	5,631	8,716	8,600	7,629	10,663	17,683	30,244

Fuente: Miguel de la Madrid II. op.cit.

TABLA 3

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Presupuesto de Egresos								
Asignación Original								
Total	Z	100	100	100	100	100	100	100
<u>Sector Central</u>	Z	55.4	51.6	51.3	55.3	57.3	61.8	66.7
Agricultura y Recursos Hídricos	Z	0.8	3.6	3.3	4.4	5.1	5.1	5.1
Educación Pública	"	8.75	8.8	8.8	9.4	8.5	8.4	9.2
Salubridad y Asistencia	"	1.2	1.1	1.4	1.4	1.3	1.2	1.3
Trabajo y Previsión Social	"	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.25
Reforma Agraria	"	0.27	0.2	0.2	0.3	0.4	0.3	0.3
Pesca	"	3.2	0.5	0.2	0.3	0.5	0.5	0.4
Asentamientos Humanos	"	1.7	1.9	1.6	1.7	1.8	2.1	1.9
Erogaciones no Sectorizables	"	17.4	13.5	12.5	13.1	6.3	7.4	4.3
Deuda Pública	"	10.5	11.9	13.4	14.4	13.4	12.8	17.9
<u>Sector Paraestatal Controlado</u>	"	44.6	48.4	48.7	44.7	42.7	38.2	33.2
Productos Forestales Mexicanos	"	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.02	0.01
Forestal Vicente Guerrero	"	0.03	0.02	0.02	0.02	0.01	0.02	0.01
Productos Pesqueros Mexicanos	"	1.2	1.5	1.3	1.1	1.0	0.6	0.3
C o n s u p o	"	4.9	3.7	3.8	3.6	1.8	1.7	2.3
I.M.S.S.	"	5.8	6.3	5.2	5.2	4.9	4.2	4.5
I.S.S.S.T.E	"	1.8	2.5	1.7	1.7	1.5	1.2	1.1
Instituto Mexicano del Café	"	0.8	1.2	1.2	0.7	1.0	0.8	0.6

Cuadro Elaborado por el autor con base en datos de: Miguel de la Madrid II. op.cit.

TABLA 4

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Presupuesto de Egresos Gasto Ejercido								
Total	Z	100	100	100	100	100	100	100
Sector Central	"	56.0	52.7	50.8	55.6	56.2	56.4	61.3
Agricultura y Recursos Hídricos	"	0.8	2.9	3.1	3.2	5.1	4.8	3.1
Educación Pública	"	8.6	9.2	8.9	8.8	7.8	8.0	6.7
Salubridad y Asistencia	"	1.3	1.4	1.4	1.4	1.1	1.0	0.8
Trabajo y Previsión Social	"	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1
Reforma Agraria	"	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.3	0.2
Pesca	"	2.5	0.09	0.1	0.1	0.3	0.5	0.3
Asentamientos Humanos	"	1.7	1.3	1.5	1.7	2.0	2.2	1.1
Erogaciones no Sectorizables	"	21.0	13.5	11.6	14.1	2.9	3.3	0.9
Deuda Pública	"	7.9	9.4	13.7	14.9	10.9	13.5	27.5
Sector Paraestatal Controlado	"	44.0	47.3	49.2	44.4	43.7	43.6	38.7
Productos Forestales Mexicanos	"	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.01	0.009
Forestal Vicente Guerrero	"	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.01	0.008
Productos Pesqueros Mexicanos	"	1.1	1.3	1.0	0.6	0.6	0.6	0.5
C o n a s u p o	"	3.8	4.4	4.8	3.3	2.2	3.3	3.0
I.M.S.S.	"	5.8	6.0	5.2	5.2	4.7	4.1	3.5
I.S.S.S.T.E	"	1.9	1.8	1.8	1.5	1.6	1.3	1.1
Instituto Mexicano del Café	"	0.09	0.8	0.7	0.6	0.5	0.4	0.3

Cuadro Elaborado por el autor con base en datos de: Miguel de la Madrid II. op.cit.

TABLA 5

CONCEPTO	UNIDAD MEDIDA	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Clasificación Sectorial del Gasto Público								
Gasto Total Ejercido	MILL.\$	490,637	672,785	869,235	1,170,796	1,780,037	2,760,630	5,514,766
Energético	"	112,130	174,597	255,633	310,337	517,248	809,291	641,720
Comunicaciones y Transportes	"	38,760	43,394	52,756	74,198	109,330	156,960	190,174
Desarrollo Social	"	121,545	149,271	176,300	228,551	310,501	457,240	762,728
Industrial	"	36,142	44,993	51,779	78,321	136,236	178,827	276,951
Agropecuario y Pesquero	"	41,174	58,111	64,183	93,306	160,905	234,594	300,686
Administración, Defensa y Poderes	"	115,596	160,058	203,555	318,962	447,266	753,480	3,148,145
Comercio	"	23,701	39,956	62,959	63,868	93,917	163,477	185,467
Turismo	"	1,589	2,405	2,070	3,253	4,634	6,761	8,895

Fuente: Miguel de la Madrid H. op.cit.

TABLA 6

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Clasificación Sectorial del Gasto Público								
Gasto Total Ejercido	Z	100	100	100	100	100	100	100
Energético	"	22.8	26.0	29.4	26.5	29.1	29.3	11.6
Comunicaciones y Transportes	"	7.9	6.4	6.1	6.3	6.1	5.7	3.4
Desarrollo Social	"	24.8	22.2	20.3	19.5	17.4	16.6	13.8
Industrial	"	7.4	6.7	6.0	6.7	7.7	6.5	5.0
Agropecuario y Pesquero	"	8.4	8.6	7.4	8.0	9.0	8.5	5.5
Administración, Defensa y Poderes	"	23.6	23.8	23.4	27.2	25.1	27.3	57.1
Comercio	"	4.8	6.0	7.2	5.5	5.3	5.9	3.4
Turismo	"	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2

Cuadro Elaborado por el autor con base en datos de: Miguel de la Madrid II. op.cit.

En las tablas 1 y 3. puede observarse lo siguiente:

Del total asignado originalmente por el Presupuesto de Egresos de la Federación, el sector central absorbió el 55.4% en 1976; el 51.6% en 1977; el 51.3% en 1978; el 55.3% en 1979; el 57.3% en 1980; el 61.8% en 1981 y el 66.7% en 1982.

En tanto, el sector paraestatal controlado obtuvo el 44.6% en 1976; el 48.4% en 1977; el 48.7% en 1978; el 44.7% en 1979; el 42.7% en 1980; el 38.2% en 1981 y el 33.2% en 1982.

Por otro lado, las dependencias del sector centralizado más relacionadas con la política social del Estado mexicano, observaron el comportamiento siguiente en relación al total del presupuesto original asignado:

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos el 0.8% en 1976; 3.6% en 1977; 3.3% en 1978; 4.4% en 1979; 5.1% en 1980, 1981 y 1982.

Secretaría de Educación Pública el 8.75% en 1976; 8.8% en 1977 y 1978; 9.4% en 1979; 8.5% en 1980; 8.4% en 1981 y 9.2% en 1982.

Secretaría de Salubridad y Asistencia 1.2% en 1976; 1.1% en 1977; 1.4% en 1978 y 1979; 1.3% en 1980; 1.2% en 1981 y 1.3% en 1982.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social 0.1% en 1976, 1977, 1978, 1979 y 1980; 0.2% en 1981 y 0.25% en 1982.

Secretaría de la Reforma Agraria 0.27% en 1976; 0.2% en 1977 y 1978; 0.3% en 1979; 0.4% en 1980; y 0.3% en 1981 y 1982.

Secretaría de Pesca 3.2% en 1976; 0.05% en 1977; 0.2% en 1978; 0.3% en 1979; 0.5% en 1980 y 0.4% en 1982.

Secretaría de Asentamientos Humanos 1.7% en 1976; 1.9% en 1977; 1.6% en 1978; 1.7% en 1979; 1.8% en 1980; 2.1% en 1981 y 1.9% en 1982.

Por su parte, las empresas paraestatales incluidas en el sector social se comportaron así:

Productos Forestales Mexicanos el 0.02% en 1976, 1977 y 1978; el 0.03 en 1979 y 1980; el 0.02% en 1981 y el 0.01% en 1982.

Forestal Vicente Guerrero el 0.03% en 1976; 0.02% en 1977, 1978 y 1979; 0.01% en 1980; 0.02% en 1981 y el 0.01% en 1982.

Productos Pesqueros Mexicanos el 1.2% en 1976; 1.5% en 1977; 1.3% en 1978; 1.1% en 1979; 1% en 1980; 0.6% en 1981 y 0.3% en 1982.

CONASUPO el 4.9% en 1976%; el 3.7% en 1977; 3.8% en 1978; 3.6% en 1979; 1.8% en 1980; 1.7% en 1981 y 2.3% en 1982.

LM.S.S. el 5.8% en 1976; 6.3% en 1977; 5.2% en 1978 y 1979; 4.9% en 1980; 4.2% en 1981 y 4.5% en 1982.

I.S.S.S.T.E. el 1.8% en 1976; 2.5% en 1977; 1.7% en 1978 y 1979; 1.5% en 1980; 1.2% en 1981 y 1.1% en 1982.

INMECAFE 0.8% en 1976; 1.2% en 1977 y 1978; 0.7% en 1979; 1% en 1980; 0.8% en 1981 y 0.6% en 1982.

Por último, las erogaciones no sectorizables, que corresponden a fondos de reserva en casos de contingencia, absorbieron el 17.4% en 1976; el 13.5% en 1977; 12.5% en 1978; 13.1% en 1979; 6.3% en 1980; 7.4% en 1981 y el 4.3% en 1982; y la deuda pública el 10.5% en 1976; 11.9% en 1977; 13.4% en 1978; 14.4% en 1979; 13.4% en 1980; 12.8% en 1981 y 17.9% en 1982.

Las anteriores consideraciones parten del presupuesto formal, es decir, del originariamente aprobado para su ejercicio. Empero, para observar con mayor objetividad el comportamiento del presupuesto público de las instituciones agrupadas en el sector social, analicemos su distribución en relación al Presupuesto de Egresos de la Federación ejercido realmente (véase tablas 2 y 4).

Así, el sector central absorbió el 56% en 1976; el 52.7% en 1977; el 50.8% en 1978; 55.6% en 1979; 56.2% en 1980; 56.4% en 1981 y 61.3% en 1982.

El sector paraestatal controlado ejerció el 44% en 1976; 47.3% en 1977; 49.2% en 1978; 44.4% en 1979; 43.7% en 1980; 43.6% en 1981 y 38.7% en 1982.

Las dependencias del sector central relacionadas con la política de masas estatal se condujeron de la siguiente forma en relación al presupuesto total anual ejercido:

S.A.R.H. el 0.8% en 1976; 2.9% en 1977; 3.1% en 1978; 3.2% en 1979; 5.1% en 1980; 4.8% en 1981 y 3.1% en 1982.

S.E.P. 8.6% en 1976; 9.2% en 1977; 8.9% en 1978; 8.8% en 1979; 7.8% en 1980; 8% en 1981 y cae a 6.7% en 1982.

S.S.A. 1.3% en 1976; 1.4% en 1977, 1978 y 1979; 1.1% en 1980; 1% en 1981 y 0.8% en 1982.

S.T.P.S. el 0.1% en 1976, 1977, 1978, 1979 y 1980; el 0.2 en 1981 y regresa al 0.1% en 1982.

S.R.A. el 0.2% en 1976 y 1977; 0.3% en 1978 y 1979; el 0.4% en 1980; el 0.3% en 1981 y el 0.2% en 1982.

SEPESCA el 2.5% en 1976; 0.09% en 1977; 0.1% en 1978 y 1979; 0.3% en 1980; 0.5% en 1981 y 0.3% en 1982.

S.A.H. el 1.7% en 1976; 1.3% en 1977; 1.5% en 1978; 1.7% en 1979; 2% en 1980; 2.2% en 1981 y cae a la mitad respecto al año anterior en 1982 con el 1.1%.

Mientras, las empresas del sector paraestatal controlado incluidas en el sector social observaron la tendencia siguiente:

Productos Forestales Mexicanos el 0.01% en 1976, 1977, 1978 y 1979; 0.02% en 1980; 0.01% en 1981 y 0.009% en 1982.

Forestal Vicente Guerrero el 0.01% en 1976, 1977 y 1978; 0.02% en 1979 y 1980; el 0.01% en 1981 y el 0.008% en 1982.

Productos Pesqueros Mexicanos 1.1% en 1976; 1.3% en 1977; 1% en 1978; 0.6% en 1979, 1980 y 1981; y el 0.5% en 1982.

CONASUPO 3.8% en 1976; 4.4% en 1977; 4.8% en 1978; 3.3% en 1979; 2.2% en 1980; 3.3% en 1981 y 3% en 1982.

LM.S.S. el 5.8% en 1976; 6% en 1977; 5.2% en 1978 y 1979; 4.7% en 1980; 4.1% en 1981 y llegó a 3.5% en 1982.

I.S.S.S.T.E. el 1.9% en 1976; 1,8% en 1977 y 1978; 1.5% en 1979; 1.6% en 1980; 1.3% en 1981 y 1.1% en 1982.

INMECAFE el 0.09% en 1976; 0.8% en 1977; 0.7% en 1978; 0.6% en 1979; 0.5% en 1980; 0.4% en 1981 y 0.3% en 1982.

Por su parte, las erogaciones no sectorizables obtuvieron los siguientes valores: 21% en 1976; 13.5% en 1977; 11.6% en 1978; 14.1% en 1979; 2.9% en 1980; 3.3% en 1981 y 0.9% en 1982.

Por último, el rubro de deuda pública se comportó así: 7.9% en 1976; 9.4% en 1977; 13.7% en 1978; 14.9% en 1979; 10.9% en 1980; 13.5% en 1981 y en 1982 se disparó hasta 27.5%.

De esta manera, la expansión del sector central, al pasar del 56% del total del presupuesto ejercido en 1976 al 61.3% en 1982, se debió básicamente al extraordinario crecimiento de la deuda pública y su servicio, lo que obligó al gobierno mexicano a restringir el gasto público de las dependencias centralizadas y paraestatales en general, y de las pertenecientes al sector de desarrollo social, en particular, como quedó demostrado.

Las tablas 5 y 6 nos muestran la distribución del Gasto Público Total Ejercido atendiendo a su clasificación sectorial. Como se observa en ellas, el sector de desarrollo social fue el que presentó el mayor deterioro a lo largo del sexenio, pues de representar el 24.8% del gasto total ejercido en 1976 y ser el sector que más absorbió recursos en ese año, pasó al 22.2% en 1977, al 20.3% en 1978, al 19.5% en 1979, al 17.4% en 1980, al 16.6% en 1981 y al 13.8% en 1982, lo cual significó una caída de 11 puntos porcentuales en el periodo de referencia.

Es importante hacer notar que el sector social fue el único que mantuvo una curva descendente en su participación en el gasto público ejercido durante el sexenio, mientras los otros sectores tuvieron un comportamiento irregular.

Así, de acuerdo a datos del anexo estadístico al Primer Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid, el sector energético representó el 22.8% del gasto total ejercido en 1976; el 26% en 1977; el 29.4% en 1978; el 26.5% en 1979; el 29.1% en 1980; el 29.3% en 1981 y se desplomó al 11.6% en 1982.

Mientras, el industrial pasó del 7.4% en 1976 al 6.7% en 1977; al 6% en 1978; al 6.7% en 1979; al 7.7% en 1980; al 6.5% en 1981 y al 5% en 1982.

El agropuecuario y pesquero obtuvo el 8.4% en 1976; el 8.6% en 1977; el 7.4% en 1978; el 8% en 1979; el 9% en 1980; el 8.5% en 1981 y el 5.5% en 1982.

El sector comercio significó el 4.8% en 1976; el 6% en 1977; el 7.2% en 1978; el 5.5% en 1979; el 5.3% en 1980; el 5.9% en 1981 y el 3.4% en 1982.

Por su parte, el sector administración, defensa y poderes, representó el 23.6% en 1976; el 23.8% en 1977; el 23.4% en 1978; el 27.2% en 1979; el 25.1% en 1980; el 27.3% en 1981 y se disparó al 57.1% en 1982, lo que se explica por la inclusión en este sector de la deuda pública.

Comunicaciones y transportes alcanzó el 7.9% en 1976; el 6.4% en 1977; el 6.1% en 1978; el 6.3% en 1979; el 6.1% en 1980; el 5.7% en 1981 y el 3.4% en 1982.

Por último, el sector turismo obtuvo el 0.3% en 1976, 1977, 1979 y 1980; y el 0.2% en 1978, 1981 y 1982.

Es notorio que en la fase de expansión económica, se sacrificó en especial al sector de desarrollo social en aras de la política de desarrollo de los sectores industrial y energético y, una vez manifestada la crisis, todos los sectores se vieron restringidos, a excepción del de administración, defensa y poderes, por el enorme peso que la deuda pública llegó a alcanzar, sobre todo en el último año del sexenio de López Portillo.

Consideremos ahora el producto interno bruto, partiendo de las siguientes tablas:

Año	Producto Interno Bruto Total (millones de pesos corrientes)	Gasto ejercido sector desarrollo social (millones de pesos corrientes)
1976	1, 370,968	121,545
1977	1, 849,263	149,271
1978	2, 337,398	176,300
1979	3, 067,526	228,551
1980	4, 276,490	310,501
1981	5, 874,386	457,240
1982	9, 417,089	762,728

Fuente: INEGI ESTADISTICAS HISTORICAS DE MEXICO. México, INEGI-SPP, Tomo I, p. 312. José López Portillo. SEXTO INFORME DE GOBIERNO. Anexo Estadístico, y Miguel de la Madrid. PRIMER INFORME DE GOBIERNO. Anexo Estadístico.

Producto Interno Bruto por Habitante.

Año	Población (miles de habitantes)	Producto por habitante (pesos)	
		Corrientes	De 1970
1976	61,979	22,119	10,258
1977	63,813	28,979	10,307
1978	65,658	35,599	10,843
1979	67,518	45,432	11,510
1980	69,393	61,627	12,131
1981	71,249	82,448	12,754
1982	73,122	128,785	12,360

En relación al producto interno bruto, el gasto ejercido en el sector de desarrollo social se comportó de manera irregular, pues en 1976 representó el 8.86%; en 1977 el 8.07%; en 1978 cayó al 7.54%; en 1979 pasó al 7.45%; en 1980 obtuvo el 7.26%; en 1981 el 7.78% y en 1982 el 8.1%; es decir que en los años de auge económico, lejos de incrementar su proporción en relación al PIB, el gasto social se vio deteriorado, y es hasta el último año del sexenio que volvió a superar los 8 puntos porcentuales, pero sin alcanzar el nivel que tenía en 1976.

Por su parte, en relación al P.I.B., la deuda pública representó en 1976 el 2.82%; en 1977 el 3.42%; en 1978 el 5.11%; en 1979 el 5.72%; en 1980 el 4.57%; en 1981 el 6.35% y en 1982 se disparó hasta alcanzar el 16.08%.

Consideremos ahora la siguiente tabla del destino de la inversión pública federal entre 1976 y 1982:

Destino de la Inversión Pública Federal Realizada

1977-1982.

(miles de pesos).

Sector	Año					
	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Total	140102	217382	313751	486178	758495	1016042
Fomento	25774	41002	47030	76863	104951	154962
Agropec.						
Fomento	63293	104454	145509	221744	375297	524611
Indus.						
Comunic.	26570	31556	44268	58586	103874	148628
y Transp.						
Benef.	19375	34846	53834	81606	117417	90276
Soc.						
Admon. y	3885	3591	7358	15800	26777	23724
Defensa						
Comer. y	1205	1933	3295	6598	9112	15442
Turismo						
Conv. de	--	--	12457	15385	21067	--
Coord.						

Fuente: INEGI ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE MÉXICO. México, INEGI-SPP, Tomo II, p. 606.

En términos porcentuales:

Sector	Año					
	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Total	100	100	100	100	100	100
Fomento Agropec.	18.4	18.8	15.0	15.8	13.4	15.3
Fomento Indus.	45.7	48.0	46.4	45.6	47.8	51.6
Comunic. y Transp.	19.0	14.5	14.1	12.0	13.2	14.6
Benef. Soc.	13.8	16.0	17.1	16.8	15.0	8.9
Admon. y Defensa	2.8	1.6	2.3	3.2	3.4	2.3
Comer. y Turismo	0.9	0.9	1.0	1.4	1.2	1.5
Conv. de Coord.	--	--	3.9	3.2	2.7	--

Como se puede observar en las tablas anteriores, el gobierno de López Portillo continuó con la tendencia de dar prioridad al desarrollo industrial, por encima de cualquier otro. Así, de la inversión pública federal realizada, el rubro de fomento industrial absorbió el 46% en 1976; el 45.1% en 1977; el 48.0% en 1978; el 46.4% en 1979; el 45.6% en 1980; el 47.8% en 1981 y el 51.6% en 1982. Mientras, la inversión en beneficio social representó el 14.5% en 1976, el 13.8% en 1977, el 16% en 1978, el 17.1% en 1979, el 16.8% en 1980, el 15.0% en 1981 y se desploma al 8.9% en 1982.

De esta manera, el sector beneficio social, a pesar del auge petrolero, no tiene una mejora sustancial, pero una vez precipitada la crisis es el sector más afectado por la contracción de la inversión pública federal.

Dentro del sector beneficio social, el presupuesto ejercido por el subsector educación tuvo el siguiente comportamiento respecto al presupuesto ejercido por el gobierno federal (en millones de pesos):

Año	Presupuesto en educación (1)	Presupuesto total (2)	Por ciento
1976	37,649	95,040 (3)	39.61
1977	59,886	144,644 (3)	41.40
1978	74,373	176,453	42.15
1979	97,624	242,543	40.25
1980	125,354	603,303 (4)	20.78
1981	196,492	967,766	20.30
1982	306,523	1,477,717	20.74

1. Presupuesto ejercido en el ramo de educación pública.
2. Presupuesto ejercido por el Gobierno Federal; excluye inversiones, erogaciones adicionales y pagos en deuda pública.
3. Presupuesto programado.
4. A partir de 1980 no se incluye el ramo de inversiones.

Fuente: INEGI. ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS...op. cit. p. 88.

Como se observa, el ramo educativo tuvo una drástica caída en el nivel de su presupuesto, pues de representar el 39.61% respecto de total en 1976, alcanzar el 42.15% en 1978, se precipitó hasta el 20.30% en 1981 y el 20.74% en 1982. Evidentemente eso afectó a un sistema que pone en la educación, aunque sea formalmente, las posibilidades de movilización social, y a un gobierno que pretendió ligar la capacitación-educación con el trabajo y el bienestar social, como lo hizo López Portillo.

Consideremos ahora la siguiente tabla del P.L.B. y su división entre las remuneraciones a asalariados y el excedente de explotación, entre 1976 y 1982:

Año	PIB(1)	%	Remuneración (1) de Asalariados	%	Excedente de (1) Explotación	%
1976	1,370,968	100	551,999	40.3	670,670	48.9
1977	1,849,263	100	718,737	38.9	916,670	49.6
1978	2,347,454	100	885,045	37.7	1,188,565	50.6
1979	3,067,526	100	1,157,160	37.7	1,525,045	49.7
1980	4,276,460	100	1,542,177	36.1	2,142,909	50.1
1981	5,874,386	100	2,194,202	37.3	2,876,012	48.9
1982	9,417,089	100	3,371,969	35.8	4,581,297	48.6

(1) millones de pesos.

Fuente: LA ECONOMIA MEXICANA EN CIFRAS. México, NAFINSA, edic. 1986, p. 76-77.

Así, el comportamiento que tuvieron la remuneración de asalariados y el excedente de explotación fue el siguiente: en 1976, la primera representó el 40.3% del total del P.L.B.; en 1977 el 38.9%; en 1978 el 37.7%, igual que en 1979; en 1980 el 36.1%; en 1981 el 37.3% y en 1982 el 35.8%; mientras, el segundo significó el 48.9% en 1976 y el 49.6% en 1977; el 50.6% en 1978; el 49.7% en 1979; el 50.1% en 1980; el 48.9% en 1981 y el 48.6% en 1982. Como se observa, el factor trabajo, lejos de incrementar su participación en el P.L.B., la disminuyó 4.5 puntos porcentuales entre 1976 y 1982.

Lo anterior, evidentemente repercutió en la imagen de un gobierno que propuso crear fuentes de trabajo con ingresos crecientes como medio para alcanzar un cada vez mayor nivel de vida. Lo que ocurrió en realidad, si aunamos la caída del salario real durante el sexenio, es que el gobierno de José López Portillo no pudo concretar el bienestar colectivo consustancial al proyecto

de mundo de vida del Estado mexicano, ni siquiera en función de su propuesta gubernamental de distribuir mejor el ingreso, y de ejercer los recursos públicos con honestidad. La corrupción y el deterioro de los niveles de vida de la mayoría, intensificaron las necesidades de legitimación estatal.

La reforma administrativa propuesta por López Portillo, terminó por ser un fin en sí mismo para dotar a la acción estatal de racionalidad, en los términos de calculabilidad técnica, eficiencia y eficacia, y se alejó gradualmente del proyecto de mundo de vida plasmado en la Constitución. Se impuso la racionalidad técnica e instrumental a la racionalidad valorativa. El ámbito social cedió así ante los impulsos y embates de la esfera económica, operándose su colonización por parte de ésta.

La actividad de la administración pública quedó desfasada respecto de las pretensiones de bienestar colectivo. El hecho de que se hubiese centrado en promover el desarrollo económico antes que el sociocultural, impidió que satisficiera, en tiempo, calidad y oportunidad, las reivindicaciones de las masas populares generadoras de consenso político. A eso se suma el desvío de fondos públicos que fueron a nutrir las cuentas de no pocos funcionarios de todos los niveles.

La política social, que había sido una fuente esencial en la legitimidad del Estado mexicano posrevolucionario, dejó de ser objeto primordial de la acción pública. Con López Portillo, esa tendencia iniciada después de 1940, llegó a sus límites. Los ideales revolucionarios, ya en su sexenio, pero sobre todo después de 1982, comenzaron a ser sustituidos por criterios técnicos de equilibrio presupuestario y de saneamiento de las finanzas públicas por parte de la clase política, lo mismo en el discurso que en la realidad.

La administración pública no pudo evitar que se profundizara el déficit de legitimidad estatal, ya que naufragó por la incongruencia entre un discurso que rescataba los valores revolucionarios, y una actividad real que no lograba materializarlos, y que incluso escapó a las pretensiones de orientarla por criterios de racionalidad formal, deviniendo un aparato predispuesto a la corrupción.

La demanda de mayor bienestar social, universalizable y universalizante per se, fue reprimida, por un lado, al pasar a segundo término respecto al impulso del desarrollo económico y, por otro, fue insatisfecha por una administración pública complejizada, tecnificada, burocratizada y corrompida. Esa es la causa de que, hacia 1982, el sistema político mexicano estuviera a punto hundirse en una crisis de legitimidad, dada la separación abismal entre un discurso que se pretendía revolucionario y los procesos decisionales reales.

Si el bienestar social, como parte de las imágenes del mundo y del proyecto vital social, no fue alcanzado en la medida en que las expectativas colectivas lo requerían o lo deseaban, ello no quiere decir que se agotara como ideal. Más correcto es decir que el núcleo institucional del Estado mexicano, estuvo imposibilitado para alcanzarlo. Por ello, podemos decir que en México, la crisis económica de 1982, no lo fue de legitimidad, pues no alcanzó a constituirse plenamente en una crisis del sistema social y de su identidad. Pero sí acentuó el déficit de legitimidad, lo cual fue producto de que el Estado mexicano no pudo satisfacer las aspiraciones de la sociedad. La administración pública fue incapaz de concretar los valores colectivos reconocidos como universales; así, la racionalidad técnico-administrativa terminó prácticamente por escindirse y superponerse a la racionalidad práctico-ética de la colectividad, agudizándose entonces las necesidades de legitimación estatal.

III.3 LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO MEXICANO VISTA A TRAVÉS DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1970, 1976 Y 1982.

Por razones históricas y políticas, la Constitución de 1917 dotó de amplias facultades al Poder Ejecutivo, muy por encima de las otorgadas a los poderes Legislativo y Judicial, lo que permitió que su titular, el Presidente de la República, gozara de un extraordinario poder que lo constituyó en la pieza central del sistema político mexicano; posición consolidada más por cuestiones de hecho que de derecho.

Contra lo que estableció la Constitución de 1857, en el sentido de que el titular del Poder Ejecutivo sería electo de manera indirecta, la de 1917, en su artículo 81, propuso que la elección del Presidente fuese directa, con lo que podría gozar de una legitimidad popular inmediata:

"El Poder Ejecutivo, personificación y concreción física del nuevo Estado, debería tener en sus manos toda la fuerza que al Estado se le estaba imprimiendo: (...). Para legitimar aún más la fuerza del Ejecutivo, ya no sólo por la fortaleza que la ley le otorgaba, sino por voluntad expresa de la sociedad, era necesario que la elección presidencial fuera directa. De este modo, la acción del Ejecutivo tendría el aval de la Constitución y la legitimación de la sociedad global. Doble fuerza que todo poder político requiere para su sustentación y existencia de jure y de facto" (78).

La Carta Magna confirió facultades al Ejecutivo para intervenir en múltiples esferas: en la económica, por medio de las políticas de ingresos, gastos e inversión públicos; la fiscal, de encaje legal, monetaria y crediticia, así como de estímulos o restricciones a importaciones y exportaciones; en la social, a través de sus funciones en materia cultural, educativa, de salud, de asistencia social, agraria y laboral; en la externa, mediante la conducción de la política exterior del país. Gracias a todo esto, que en no pocas veces se maneja con un amplio margen de discrecionalidad, el Ejecutivo aparece como el gran árbitro entre clases y el principal dispensador

de beneficios, por sus funciones políticas, administrativas, económicas y sociales, y hasta como el mayor legislador, pues con la facultad que tiene de iniciar leyes o de reglamentarlas, la mayoría de éstas que son aprobadas por el Poder Legislativo, han sido propuestas por el Ejecutivo.

Para ejercer esas atribuciones tan variadas y extensas, el Presidente cuenta con la administración pública centralizada y la paraestatal. En la primera se incluyen las secretarías de Estado, los departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del D.F. y los órganos agrarios; en la segunda, se encuentran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos, fundamentalmente.

A estas consideraciones formales, se agregan factores de hecho que dan un poder casi omnimodo al Presidente en cuanto institución. Resaltan la de ser el líder natural del partido dominante, así como la de designar a su eventual sucesor, a los gobernadores de las entidades federativas, a los presidentes de los principales municipios, y la de dar el visto bueno a las listas de candidatos a diputados y senadores. No es raro entonces que, quienes llegan al Poder Legislativo o tengan aspiraciones de iniciar o continuar su carrera política, mantengan una férrea lealtad al Presidente.

En síntesis, las causas del predominio formal y real del Presidente, según Jorge Carpizo, son:

- a) Es el Jefe real del P.R.I.;
- b) La subordinación del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de sus miembros pertenecen al partido gobernante y saben que si se le oponen, frustran sus posibilidades de ascenso político;
- c) La subordinación de la Suprema Corte de Justicia, en la medida en que sus magistrados y ministros son nombrados por el Senado a propuesta del Ejecutivo;

- d) Las amplias atribuciones en materia económica y los múltiples mecanismos de intervención en la economía que tiene a su disposición;
- e) La institucionalidad del ejército y su carácter de jefe de las fuerzas armadas;
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación;
- g) La concentración de recursos económicos, específicamente en el Ejecutivo y sus dependencias;
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son las de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas;
- i) La conducción de la política exterior;
- j) El gobierno, a través del Jefe del D.D.F., de la región más importante del país;
- k) Un elemento psicológico; en general, se acepta el papel predominante del Ejecutivo (79).

Con todo este conjunto enorme de atribuciones, y por ser quien ejecuta y debe procurar concretar los valores que le son inherentes, no puede causar sorpresa que la legitimidad del Estado mexicano pase a depender, en mucho, de las acciones del Presidente orientadas a satisfacer las pretensiones de bienestar de la sociedad, las cuales retroalimentan ese poder cuasi-omnímodo de que goza:

"Era necesario que en la 'conciencia nacional', en cada ciudadano, hubiese la 'íntima convicción' de la justeza de las resoluciones tomadas por el Presidente. Y solamente al producir el 'mejoramiento del pueblo', (...), se obtendría la legitimación social necesaria para la existencia de un Poder Ejecutivo absoluto, que justificase con su acción 'a favor del pueblo' los grandes poderes que se le habían concedido" (80).

Precisamente porque el Presidente representa la institución que, junto a la administración pública subordinada a él, está en posibilidades, formales y materiales, de cristalizar el ideal de mundo de vida plasmado en la Constitución, es por lo que las elecciones presidenciales

constituyen un importante indicador del nivel de consenso y legitimidad del Estado mexicano. Es en ellas donde se manifiesta parcialmente el déficit de legitimación a través de la apatía política (abstencionismo electoral) y del rechazo o del descontento con los resultados de la gestión gubernamental, que aquí se identifica con el voto ciudadano en favor de la oposición.

Por lo anteriormente expuesto, es por lo que este trabajo se limita a analizar los resultados electorales presidenciales de 1970, 1976 y 1982, para observar cómo el deterioro del gasto público de bienestar social antes visto, produjo un incremento del disenso en el sexenio de López Portillo, como puede comprobarse en los siguientes cuadros:

Elecciones Presidenciales. Niveles de Abstencionismo 1970, 1976 y 1982.

Año	Población de 18 años y más (1)	Población empadronada (2)	Población que votó (3)	Abstencionismo		Real (2-3)	%
				General (1-3)	%		
1970	22,786,403	21,654,217	14,065,820	8,720,583	38.3	7,588,397	35.0
1976	27,781,248	25,913,215	17,911,134	9,870,114	35.5	8,002,081	31.0
1982	36,715,500	31,526,600	23,593,200	12,122,300	32.9	7,933,400	25.2

Tomado de: Rogelio Ramos Oranday. "Oposición y Abstencionismo en las Elecciones Presidenciales: 1964-1982" en: Pablo González Casanova (coord.). LAS ELECCIONES EN MEXICO: EVOLUCION Y PERSPECTIVA. México, UNAM-Siglo XXI, 1985, p. 179, 181, 184.

Elecciones Presidenciales. Votos P.R.I. y Oposición, 1970, 1976 y 1982.

Año	Total Votos	%	Votos PRI	%	Oposición	
					Votos	%
1970	13,915,963	100	11,708,065	84.13	2,207,898	15.87
1976 (1)			15,435,321	92.27	1,292,672	7.73
1982	22,539,279	100	16,145,254	71.63	6,394,018	28.37

(1) En 1976; en el acta del Diario de los Debates, sólo se dió constancia de los votos por el único candidato registrado y presidente electo.

Elaborado con base en: INEGI ESTADISTICAS HISTORICAS DE MEXICO. México, INEGI-INAH-SPP, 1986, Tomo I, p. 291.

De acuerdo con las tablas anteriores, en las elecciones presidenciales de 1970, en las que contendieron Luis Echeverría por el Partido Revolucionario Institucional, postulado también por el Partido Popular Socialista y por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, y Efraín González Morfín por el Partido Acción Nacional, de una población de 18 años y más calculada en 22 millones 786 mil 403 personas, votaron 14 millones 65 mil 820, lo que significa un abstencionismo general de 38.3%. Respecto a la población empadronada, que llegó a 21 millones 654 mil 217 personas, el índice real de abstencionismo se ubicó en el 35%.

Luis Echeverría obtuvo, de un total de 13 millones 915 mil 963 sufragios efectivos, 11 millones 904 mil 368 votos; de los cuales 11 millones 708 mil 65 se contabilizaron a favor del P.R.I., es decir, el 84.13% del total; 120 mil 493 a favor del P.P.S., esto es, el 0.87%, y 75 mil 810 a favor del P.A.R.M., o sea, el 0.54% del total. Por su parte, el candidato panista, González Morfín, obtuvo 1 millón 945 mil 70 votos, esto es, el 13.98% del total, y los votos personales contabilizaron 66 mil 525, lo que representa el 0.48%. En la segunda tabla, los votos a la oposición contemplan los del P.A.N., el P.P.S. y el P.A.R.M., a pesar de que éstos dos últimos postularan al candidato priista, Luis Echeverría.

En los procesos electorales presidenciales de 1976, el "sistema de partidos" en México mostró sus límites: el único candidato a la presidencia con registro legal que se presentó en la "contienda" fue el del P.R.I., José López Portillo. El P.A.N. no postuló candidato. Sin registro, "participaron" Valentín Campa por el Partido Comunista y, de manera independiente, Pablo Emilio Madero. Por su parte, el P.P.S. postuló en su VI Convención Nacional, realizada el 14 de diciembre de 1975, a López Portillo como su candidato presidencial, y el P.A.R.M. hizo lo propio en su Convención Nacional del 11 de enero de 1976. Es así como la "competencia electoral" del sistema político mexicano aparecía como una ficción.

En éstas elecciones, la población de más de 18 años se calculó en 27 millones 781 mil 248 personas, de las cuales 25 millones 913 mil 215 se empadronaron, y ejercieron su derecho al voto 17 millones 911 mil 134 ciudadanos. Esto significa un abstencionismo general del rango del 35.5% y un real del 31%.

Los votos del P.R.I. se ubicaron en los 15 millones 435 mil 321, esto es, el 92.27%. El P.P.S. obtuvo 648 mil 778 votos, el 3.88%, y el P.A.R.M., 339 mil 922, el 2.03%. Los votos personales llegaron a los 303 mil 972, es decir, el 1.82%. La "oposición" alcanzó así el 7.73%, que incluye los porcentajes del P.P.S. y el P.A.R.M., aunque su candidato fue el abanderado del P.R.I., José López Portillo.

Gracias a la Reforma Política de López Portillo, las elecciones de 1982 presentaron el mayor número de candidatos presidenciales, hasta ese momento nunca antes visto. El P.R.I. postuló a Miguel de la Madrid Hurtado; el P.A.N. a Pablo Emilio Madero; el Partido Socialista Unificado de México a Arnoldo Martínez Verdugo; el Partido Demócrata Mexicano a Ignacio González Gollaz; el Partido Socialista de los Trabajadores a Cándido Díaz Cerecedo; el Partido Revolucionario de los Trabajadores a Rosario Ibarra de Piedra, y el Partido Social-Demócrata a Manuel Moreno Sánchez. El P.P.S. y el P.A.R.M., apoyaron al abanderado priísta, Miguel de la Madrid.

Para 1982, se calculó una población de 18 años y más de 37 millones 715 mil 500 personas; la población empadronada fue de 31 millones 526 mil 600 ciudadanos; la población que votó llegó a los 23 millones 593 mil 300 sufragantes. De lo anterior, se desprende que el abstencionismo general se ubicó en una tasa de 33.9% y el real en una de 25.2%.

Por otro lado, de un total de 22 millones 539 mil 279 votos emitidos para la elección de Presidente de la República en 1982, el P.R.I. obtuvo 16 millones 145 mil 254, es decir, el

71.63%. El P.A.N. llegó a los 3 millones 700 mil 45 sufragios, que representaron el 16.41%. El P.S.U.M. logró 821 mil 995 votos, el 3.65%. El P.D.M. consiguió 433 mil 886 votos, el 1.93%. El P.R.T. llegó a los 416 mil sufragios, esto es, el 1.85%. El P.P.S. logró 360 mil 565 votos, el 1.6%. Mientras, el P.S.T., el P.A.R.M. y el P.S.D. se adjudicaron 342 mil 5, 242 mil 187 y 48 mil 413 votos, que representaron el 1.52%, el 1.05% y el 0.27% respectivamente. Los sufragios personales significaron el 0.13%, al colocarse en la cifra de 28 mil 474. De esta forma, la oposición en su conjunto obtuvo el 28.37% de la votación total para Presidente de la República.

Si las elecciones son el principal medio institucional que tiene la ciudadanía para refrendar su respaldo masivo o manifestar su rechazo a las políticas de un gobierno, son también el indicador cuantitativo más relevante, a pesar de la manipulación y el manejo oficial que se le da, para determinar si el nivel de consenso y de legitimidad de un Estado aumenta o desciende. Se considera, para la finalidad de este trabajo, que el abstencionismo electoral representa el fenómeno que Bobbio denomina de legitimación pasiva (y que para Habermas ya representa en sí un déficit de legitimidad en la medida en que no parte de un consenso generado por un actuar comunicativo racionalmente fundado) o de apatía política. El voto en favor de la oposición, representa aquí el rechazo al poder político en cuanto no logra hacer coincidir los valores que predica y los beneficios sociales concretos que produce para la colectividad.

De acuerdo a los resultados de las elecciones presidenciales antes expuestos, el abstencionismo general, a pesar de que en términos relativos descendió del 38.3% en 1970 al 35.5% en 1976 y al 33.9% en 1982, esto es, una disminución de 4.4 puntos porcentuales en el periodo analizado, en términos absolutos pasó de 8 millones 720 mil 583 ciudadanos que dejaron de ejercer su derecho al sufragio en 1970 a 9 millones 870 mil 114 en 1976 y a 12 millones 122 mil 300 en 1982, es decir, aumentó en 3 millones 401 mil 717 potenciales electores.

Por lo que respecta al abstencionismo real, del 35% que significó en 1970 bajó al 31% en 1976 y al 25.2% en 1982; es decir, logró reducirse en 9.8 puntos porcentuales en el periodo. En términos absolutos, pasó de 7 millones 588 mil 397 ciudadanos en 1970 a 8 millones 2 mil 81 en 1976 y a 7 millones 933 mil 400 en 1982. Entre 1970 y 1976 aumentó en 413 mil 684 potenciales sufragantes; pero entre 1976 y 1982 se redujo en 68 mil 681 ciudadanos.

Mientras, la votación presidencial del P.R.I. pasó de 11 millones 708 mil 665 votos en 1970, lo que representó el 84.13% del total, a 15 millones 435 mil 321 en 1976, o sea el 92.27% y a 16 millones 145 mil 254 en 1982, es decir, el 71.63%. En términos absolutos, se incrementó en 3 millones 727 mil 256 votantes entre 1970 y 1976, y tan sólo en 709 mil 933 entre 1976 y 1982; esto es, en 4 millones 437 mil 187 sufragantes para el periodo: 31.83% creció entre 1970 y 1976 y únicamente 4.6% entre éste último año y 1982. Sin embargo, el P.R.I. perdió 12.5 puntos porcentuales de la votación nacional entre 1970 y 1982.

Por su parte, la oposición en su conjunto obtuvo 2 millones 207 mil 898 votos en 1970, el 15.87%; en 1976 logró 1 millón 292 mil 672 sufragios, el 7.73%; y en 1982 alcanzó los 6 millones 394 mil 18 votos, el 28.37% del total. Si bien entre 1970 y 1976 decreció en 915 mil 226 votos (41.45%), entre 1976 y 1982 creció en 5 millones 101 mil 346 sufragios, el 394.6% entre esos años.

Aún considerando los votos del P.P.S. y el P.A.R.M. como a favor del candidato priísta, pues en las tres elecciones lo postularon, podemos ver lo siguiente: Luis Echeverría obtuvo 11 millones 904 mil 368 votos, es decir, el 85.54% de total; José López Portillo logró 16 millones 424 mil 21 votos, el 98.18%, y Miguel de la Madrid consiguió 16 millones 748 mil 6 sufragios, el 74.3% del total. Esto quiere decir que, efectivamente, el candidato del partido en el poder perdió 11.24 puntos porcentuales de la votación nacional entre 1970 y 1982; mientras, la oposición elevó

su participación en ella en 11.24 puntos porcentuales, al pasar del 14.46% en 1970 al 25.7% en 1982.

En síntesis, a la acentuación del deterioro del gasto público de bienestar social, durante el sexenio de 1976-1982, correspondió un aumento considerable de los votos en favor de las fuerzas políticas de oposición, que se nutrió en gran parte de la disminución del abstencionismo y del descontento de grandes sectores sociales que vieron gravemente afectados sus niveles de vida ante una política social del Estado mexicano que restringió cada vez más, a pesar del auge petrolero, las asignaciones presupuestales destinadas a ese sector.

Los intentos de López Portillo por elevar el consenso y la legitimidad estatales apelando a la legalidad estricta, la eficiencia administrativa y la ampliación de la democracia formal, fueron neutralizados por su decisión de reactivar primero, y sostener después, el crecimiento económico, limitando las posibilidades reales de materializar ideas constitutivas del proyecto vital social revolucionario, como el bienestar colectivo. Al reducirse el gasto público del sector social en el sexenio de López Portillo, las tensiones legitimatorias se acentuaron.

Después de 1982, y ante la determinación de los gobiernos posteriores al lopezportillista de estimular la acumulación a costa de las necesidades de legitimación; de promover la eficiencia administrativa y el saneamiento de las finanzas públicas antes que la concreción del proyecto de mundo de vida inscrito en la Constitución, el Estado mexicano ha visto cómo se agudiza su déficit de legitimidad. Cada día es más claro que legitimidad y bienestar social son dos aspectos inescindibles, y que no pueden ser sometidos a una pura racionalidad formal sin correr el riesgo de despertar en las masas su "ethos" de manera violenta.

NOTAS:

- (1) Mirón, Rosa María y Pérez F., Germán. LOPEZ PORTILLO: AUGE Y CRISIS DE UN SEXENIO. México, UNAM-Plaza y Valdés, 1988, p.28.
- (2) Guillén Romo, Héctor. ORIGENES DE LA CRISIS EN MEXICO: 1940-1982. México, Era, 1984, p. 54-55.
- (3) Mirón, Rosa María y Pérez Germán. op. cit. p. 28.
- (4) Rivera Ríos, Miguel Angel. CRISIS Y REORDENACION DEL CAPITALISMO MEXICANO: 1960-1985. México, Era, 1986, p. 73.
- (5) Huerta, Arturo. LA ECONOMIA MEXICANA: MAS ALLA DEL MILAGRO. México, Cultura Popular, 1986, p. 51.
- (6) Ibid p. 59.
- (7) Mirón, Rosa María y Pérez, Germán. op. cit. p. 33.

"Garantizar los bienes y servicios mínimos, social y nacionalmente necesarios, una reforma política, que ampliase la representatividad ciudadana; una reforma administrativa, que nos permitiera reorganizarnos; una reforma fiscal, redistributiva del ingreso, que agenciara recursos al Estado, de tal forma, que quien más se hubiera beneficiado del sistema, más contribuyera; una reforma económica que, abarcando la fiscal, contuviera además nuevas políticas de salarios, precios, utilidades, créditos, ahorro, moneda y del sector paraestatal; en conjunto, una reforma social, para la consecución de los grandes propósitos nacionales". López Portillo, José. DISCURSO DE TOMA DE POSESION . México, Diario de los Debates, 1º de diciembre de 1976.
- (8) López Portillo, José. PRIMER INFORME DE GOBIERNO. Diarios de los Debates, 1º de septiembre de 1977.
- (9) Mirón, Rosa María y Pérez, Germán. op. cit. p. 38.

- (10) Hernández R., Rogelio. EMPRESARIOS, BANCA Y ESTADO: EL CONFLICTO DURANTE EL GOBIERNO DE JOSE LOPEZ PORTILLO (1976-1982). México, Miguel Angel Porrúa, 1988, p. 117-118.
- (11) Ibid. p. 110.
- (12) Ibid. p. 96.
- (13) Carrillo Castro, Alejandro. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. México, Miguel Angel Porrúa, 1980, p. 135-136.
- (14) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Ley General de Deuda Pública, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976.
- (15) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. México, 6 de diciembre de 1976.
- (16) Véase: López Portillo, José. LEGISLACION Y DOCUMENTOS BASICOS 1976-1982. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1982, Tomos II, III y IV.
- (17) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. México, 24 de abril de 1979.
- (18) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. México, 6 de diciembre de 1976.
- (19) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. México, 30 de diciembre de 1980.
- (20) López Portillo, José. TERCER INFORME DE GOBIERNO. México, Diario de los Debates, 1º de septiembre de 1979.
- (21) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. México, 4 de enero de 1980.
- (22) La Ley de Obras Públicas fue publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1980, y la Ley General de Bienes Nacionales, en el Diario Oficial de fecha 8 de enero de 1982.
- (23) La Ley del I.V.A. fue publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1978, mientras que el nuevo Código Fiscal de la Federación se publicó en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1981.
- (24) Mirón, Rosa María y Pérez, Germán. op. cit. p. 44-45.

- (25) Véase: García Orozco, Antonio. LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA 1812-1988. México, Aedo, 1989 (3a. Edición), p. 262-280
- (26) Véase: Ramos Oranday, Rogelio. "Oposición y Abstencionismo en las Elecciones Presidenciales, 1964-1982", en: González Casanova, Pablo (Coord.). LAS ELECCIONES EN MEXICO: EVOLUCION Y PERSPECTIVAS. México, Siglo XXI, 1985, p. 162-163.
- (27) León, Samuel y Pérez, Germán. DE FUERZAS POLITICAS Y PARTIDOS POLITICOS. México, UNAM-Plaza y Valdés, 1988, p. 106.
- (28) Paoli Bolio, Francisco José. "Legislación Electoral y Proceso Político, 1917-1982", en: González Casanova, Pablo (Coord.). op. cit. p. 153.
- (29) León, Samuel y Pérez, Germán. op. cit. p. 109.
- (30) López Villafañe, Víctor. LA FORMACION DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO. México, Siglo XXI, p. 190-192.
- (31) Mirón, Rosa María y Pérez, Germán. op.cit.p.50.
- (32) Colmenares, Francisco. PETROLEO Y LUCHA DE CLASES EN MEXICO. México, El Caballito, 1982, p. 165-166.
- (33) Mirón, Rosa María y Pérez, Germán. op.cit.p.56.
- Así, la participación de la inversión pública federal en el P.I.B., pasó del 7.6% en 1977 al 9.2% en 1978; al 15.7% en 1979; al 12.9 en 1980 y 1981, y cayó, una vez manifestada la crisis, al 10.8% en 1982. Respecto al gasto del sector público, la inversión federal representó el 20.4% en 1977; el 23.3% en 1978; el 38.1% en 1979; el 28.7% en 1980; el 27.5 en 1981 y el 18.4% en 1982 (véase: NAFINSA. LA ECONOMIA MEXICANA EN CIFRAS. México, Edic. de 1986, p. 268).
- (34) Guillén, Arturo. "Tesis Iniciales Sobre la Crisis en México", en: Carrnona, Fernando (Coord.). MEXICO: EL CURSO DE UNA LARGA CRISIS. México, Nuestro Tiempo, 1987, p.115.
- (35) Valenzuela Feijóo, José. EL CAPITALISMO MEXICANO EN LOS OCHENTA. México, Era, 1986, p.51.

"(...) no basta con disponer del capital-dinero inicial; éste debe existir (a lo menos en parte) como capital dinero en divisas. La conclusión es clara: la insuficiencia productiva interna de capital fijo (que es un problema de proporcionalidad) da lugar a una extrema dependencia del proceso de acumulación del nivel y dinámica de la capacidad para importar, lo que a su vez - en lo esencial - depende de la capacidad exportadora del país, la cual no es alta". *Ibid.* p. 75.

"Hay una incapacidad estructural de las economías subdesarrolladas para producir internamente los bienes de capital necesarios para su crecimiento, de tal suerte que la transformación de la plusvalía en capital pasa parcialmente por la capacidad de transformar las monedas de los países subdesarrollados en moneda internacional, capacidad que está estrechamente vinculada a la evolución de la balanza de pagos. La disponibilidad de moneda internacional es cada vez más un elemento estratégico para asegurar la reproducción ampliada de capital. Por esta razón no se puede esperar una disminución de las importaciones de materias primas y de bienes de capital, a menos que los países considerados frenen bruscamente su crecimiento. Claro está que otra alternativa es posible: el aumento de exportaciones. Pero los países subdesarrollados se enfrentan con la resistencia de los países industrializados, que, tomando en consideración los altos niveles de desempleo que conocen actualmente, tienen mucha reticencia a aceptar un aumento de sus importaciones provenientes de los países subdesarrollados". Guillén Romo, Héctor. *op. cit.* p. 59-60.

Lo anterior, puede verse en la siguiente tabla:

BALANZA COMERCIAL POR SECTORES ECONOMICOS, 1976-1982

(millones de dólares)

Año	Sector Agropecuario			Industrias Extractivas			Industrias Manufactureras		
	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación	Saldo	Exportación	Importación	Saldo
1976	1,301.6	377.4	924.2	727.0	478.0	249.0	1,323.9	4,570.2	-3,246.3
1977	1,450.4	646.7	803.7	1,171.5	309.5	862.0	1,555.1	4,117.0	-2,561.9
1978	2,033.1	509.7	1,223.4	2,010.8	446.7	1,564.1	2,119.2	5,985.4	-3,866.2
1979	2,303.5	898.2	1,405.3	4,128.7	564.0	3,564.1	2,372.2	8,782.2	-6,410.0
1980	1,545.5	2,011.8	-466.3	10,373.7	255.9	10,117.8	3,382.9	-16,947.6	-13,564.7
1981	1,480.9	2,402.7	-921.8	14,507.0	279.3	14,227.7	3,427.3	21,018.2	-17,590.9
1982	1,233.3	1,099.5	133.8	16,602.3	221.3	16,381.0	3,386.1	12,971.4	-9,585.3

Fuente: NAFINSA. op. cit. p. 323

(36) Valenzuela Feijóo, José. op. cit. p. 76.

(37) Angeles, Luis. PETROLEO EN MEXICO: EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS. México, El Caballito, 1984, p. 20-21.

De esta manera, el endeudamiento bruto de PEMEX pasó de mil 377 millones de dólares en 1976, a 2 mil 147, en 1977; a 3 mil 518 en 1978; a 3 mil 679 en 1979; a 6 mil 808 en 1980; a 16 mil 239 en 1981 y a 10 mil 953 millones de dólares en 1982. Véase: Manzo Y., J. Luis. "Pemex: Transferencia del Excedente y Deterioro Financiero", en: Lechuga M., Jesús (Coord.). EL DILEMA DE LA ECONOMIA MEXICANA. México, Cultura Popular, 1987, p. 171.

(38) Angeles, Luis. op. cit. p. 210.

(39) Ibidem.

(40) Huerta, Arturo. op. cit. p. 82.

(41) Ibid. p. 113.

Véase la siguiente tabla:

Financiamiento Otorgado por el Sistema Bancario Consolidado

1977-1982 (en miles de millones de pesos).

Años	Total	Moneda nacional			Moneda Extranjera		
		Al sector público	Al sector privado	No sectorizado	Al sector público	Al sector privado	No sectorizado
1977	840.4	302.7	276.8	-----	262.6	48.3	-----
1978	1,090.8	377.8	395.8	-----	266.6	58.6	-----
1979	1,442.2	516.4	520.4	-----	312.4	93.0	-----
1980	1,956.5	717.9	712.6	-----	372.4	1,053.5	-----
1981	2,991.5	1,029.2	923.7	-----	764.3	274.2	-----
1982	6,787.2	2,396.4	1,261.4	32.9	2,754.9	260.3	81.2

Fuente: NAFINSA. op. cit. p. 240.

(42) Ibid p. 72.

(43) Rivera Ríos, Miguel Angel. op. cit. p.88.

En 1976, los subsidios compensados con impuestos del gobierno federal, llegaron a los 7 mil 133 millones de pesos; en 1977, fueron de 6 mil 633; en 1978, de 7 mil 653; en 1979 alcanzaron los 10 mil 18; en 1980 fueron de 12 mil 644; en 1981 de 12 mil 985, y en 1982 rebasaron los 13 mil 303 millones de pesos, de acuerdo a cifras del Sexto Informe de Gobierno de López Portillo.

(44) Colmenares, Francisco. op. cit. p. 180-181.

(45) Rivera Ríos, Miguel Angel. op. cit. p. 88.

(46) Huerta, Arturo. op. cit. p. 73.

(47) Bortz, Jeffrey. EL SALARIO EN MEXICO. México, El Caballito, 1986, p. 11.

(48) Ibid. p. 37.

De acuerdo con datos de NAFINSA, el salario mínimo real en la Ciudad de México, se comportó de la siguiente manera:

	Año						
Salario real	1977	1978	1979	1980	1981	1982(1)	1982(2)
(Pesos diarios a precios de 1978)	124.44	120.00	117.15	109.40	109.43	98.84	91.55

1.- del 1º de enero al 31 de octubre de 1982.

2.- del 1º de noviembre al 31 de diciembre de 1982.

Fuente: NAFINSA. op. cit. p. 53

(49) Bortz, Jeffrey. op. cit. p. 88.

(50) Ibid. p. 185.

(51) Mirón, Rosa María y Pérez, Germán. op. cit. p. 74-75.

Ya en 1978, la C.T.M., el C.T. y algunos sindicatos independientes presentaron una propuesta de Reforma Económica, en la que se solicitaba mayor participación del sector obrero en la vida nacional, recuperando espacios afectados por la Reforma Política frente a la emergencia de algunos sindicatos independientes; fortalecimiento de la rectoría económica estatal; disminución de la influencia del sector estatal y sectorización de los agentes productivos. Esta Reforma fue concebida y nacida a raíz de la crisis económica de inicios del sexenio, por lo que al llegar el auge petrolero, fue condenada al olvido. Pero aquí, el rescate del vínculo Estado-movimiento obrero se dió, sobre todo, por el incremento ocupacional, antes que por el mejoramiento de los ingresos de los trabajadores, lo que aparentemente sirvió para contenerlos.

(52) Ibid. p. 57-58.

(53) Colmenares, Francisco. op. cit. p. 198-199.

(54) Ibid. p. 200-204.

(55) Ibid. p. 208-209.

(56) Ibid. p. 220-222.

(57) Mirón, Rosa María y Pérez, Germán. op. cit. p. 122-124.

(58) Ibid. p. 132.

(59) Huerta, Arturo. op. cit. p. 102

(60) Ibid. p. 106.

(61) Mirón, Rosa María y Pérez, Germán. op. cit. p. 134.

(62) Rivera Ríos, Miguel Angel. op. cit. p. 99.

En este sentido, y de acuerdo a cifras del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno de López Portillo, los estímulos fiscales pasaron de 14 mil 779 millones de pesos en 1978; a 20 mil 735 en 1979; a 22 mil 49, en 1980; a 38 mil 7 en 1981, y en 1982 alcanzaron los 53 mil 762 millones de pesos. Tan sólo por vía de CEPROFIS, el estímulo fiscal pasó de 101 millones de pesos en 1979, a 3 mil 822 en 1980; a 12 mil 937 en 1981 y se disparó hasta los 21 mil 650 millones de pesos en 1982. Por lo que respecta al circulante monetario, se pasó de 154.8 mil millones de pesos en 1976, a 195.7 mil en 1977; a 260.3 mil en 1978; a 346.5 mil en 1979; a 461.2 mil en 1980; a 612.4 mil en 1981 y llegó hasta los 991.5 mil millones de pesos en 1982.

(63) Ibid. p. 100

(64) Ruiz Durán, Clemente. 90 DIAS DE POLITICA MONETARIA Y CREDITICIA INDEPENDIENTE. México, UNAM-UAP, 1984, p. 56-58.

(65) Angeles C., Oliva Sarahí. "La Crisis en la Esfera Monetaria-Financiera", en: Carmona, Fernando (Coord.) op. cit. p. 181.

(66) Ruiz Durán, Clemente. op. cit. p. 33-34.

(67) Ibid. p. 36.

(68) Ibid. p. 74-75.

(69) Ibid. p. 76-77.

(70) Ibid. p. 78-79.

(71) Mirón, Rosa María y Pérez, Germán. op. cit. p. 143.

(72) Ibid. p. 146.

(73) Ibid. p. 150-151

(74) Angeles, Olivia Sarahí, op. cit. p. 173-174.

A raíz del decreto, se comenzaron a tomar una serie de determinaciones entre las que sobresalen:

El 4 de septiembre se anunció un incremento en los rendimientos de las cuentas de ahorro de 4.5 a 20% y la suspensión de comisiones a las cuentas de cheques; se elevaron también las tasas para depósitos a largo plazo y se redujeron las de corto. Lo anterior, con la finalidad de estimular el ahorro y reducir su volatilidad.

Se establecieron dos paridades cambiarias, la preferencial en 50 pesos por dólar y la ordinaria en 70. Se autorizó a que las empresas que habían contraído sus deudas con los bancos a 120 pesos por dólar, las pagaran a 50, esto es, 58% menos. Con esta medida muchas empresas adelantaron la liquidación de sus créditos, y de una cartera de 3 mil 342 millones de dólares al finalizar agosto, para septiembre-octubre se convirtieron mil 613 millones de dólares (48%), mas otros 524 millones en noviembre, es decir, en tres meses se había convertido el 64% de la cartera en moneda extranjera de la banca nacionalizada.

Se decretó una reducción de 5 puntos en el diferencial en las tasas pasivas y activas; éstas últimas disminuirían en la medida en que también lo hiciera el costo porcentual promedio de captación bancaria. Adicionalmente, se redujeron en 10 puntos las tasas a créditos para la vivienda de tipo medio, y se ajustaron los créditos para la vivienda de interés social.

El gobierno colocó CETES para financiarse a través de las subastas y no como instrumentos de ahorro bancario. Entre septiembre y noviembre el financiamiento por esta vía llegó a los 157 mil millones de pesos, frente a 21.7 millones entre enero y agosto, con una disminución de la tasa de rendimientos en 5 puntos en septiembre y de 7.14 en octubre, respecto al promedio de septiembre. Ello, a fin de disminuir la carga financiera pública interna.

Las pocas divisas se destinaron a la producción y al pago de compromisos financieros; además, se establecieron permisos previos de importación, y sólo la Secretaría de Comercio podría revalidar u otorgar nuevos permisos, condicionados a la disponibilidad de divisas en el

Banco de México. Con estas medidas se buscaba que empresas con dólares en el extranjero las utilizaran para sus importaciones y repatriaran así sus capitales.

Por último, se establecieron topes al consumo de los residentes fronterizos para importar al tipo de cambio preferencial, y se racionalizaron los gastos de nacionales que viajaban al extranjero. Entre septiembre y noviembre salieron 417 mil mexicanos con un gasto promedio de 212 dólares para cada uno, 35% menos que entre enero y agosto de 1982, y frente a un gasto medio de 446 dólares por persona que alcanzó a mediados de 1981.

Vease: Rulz Duran, Clemente. op. cit. p. 90-99.

Los alcances y los límites de la banca nacionalizada bajo este esquema será difícil determinarlos, pues sus lineamientos originales sólo se mantuvieron por tres meses. El nuevo gobierno, encabezado por Miguel de la Madrid Hurtado, dió un giro a la política bancaria y, de entrada, entregó a la iniciativa privada una tercera parte de las acciones de la banca nacionalizada.

(75) Mirón, Rosa María y Pérez, Germán. op. cit. p. 161.

(76) "En efecto, no hay medida más típicamente keynesina que la lucha contra la especulación y el poder del dinero. (...). Así, la nacionalización del sistema bancario mexicano y la instauración del control de cambios que lo acompañó fueron un intento de dar un tiro de gracia al capital financiero o rentista privado (por naturaleza especulativo) con el deseo de poner las fianzas al servicio del capital productivo". Guillén Romo, Héctor. op. cit. p. 115-116.

(77) Mirón, Rosa María y Pérez, Germán. op. cit. p. 176.

(78) Calderón, José María. op. cit. p. 100.

(79) Carpizo, Jorge. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. México, Siglo XXI, 1986 (6ª edic.), p. 25-26.

(80) Calderón, José María. op. cit. p. 132.

IV. COMENTARIOS FINALES

IV. COMENTARIOS FINALES

La legitimidad del moderno Estado de Derecho, no puede descansar únicamente en el cumplimiento estricto del principio de legalidad.

Bien es cierto que para Weber, los fundamentos básicos de la legitimidad moderna, parten de una base legal, de la validez de las normas jurídicas en razón de su competencia objetiva fundada, a su vez, en normas superiores establecidas conforme a la razón. Sin embargo, también reconoce que los procesos de racionalización del derecho, por un lado, y de la burocratización estatal, por otro, operan en el sentido de extender las tareas administrativas estatales regidas por una lógica técnico-instrumental en su funcionamiento y fines. De esta manera, pasan a predominar la eficiencia y la racionalidad formal como fundamentos de las acciones del Estado y de la administración pública, debilitando el sentido y la validez de un orden establecido.

La creciente positivización del derecho y del formalismo jurídico esquemático, termina por chocar contra la racionalidad material, esto es, conforme a valores, en la propia producción del derecho. Y para Weber, es claro que las masas normalmente exigen que el derecho, el gobierno y la administración pública estén al servicio de la nivelación de las probabilidades de vida económicas y sociales, lo que sólo es factible cuando asumen no un carácter formal, sino esencialmente ético.

Para Habermas, la legitimidad parte de la generación de un universo conceptual racionalizado del mundo (proyecto de mundo de vida) que procura, no poder, seguridad o valor, sino motivación, sentido y la consolidación de una identidad social, de una concepción de vida "buena" o "tolerable", interpretada desde el punto de vista cultural.

También para Habermas, la legitimidad del Estado moderno se basa en el principio de legalidad; sin embargo, se requiere, además, que el derecho se funde en un consenso racional respecto de valores. La legalidad sólo procura legitimidad, si las normas jurídicas satisfacen pretensiones de justicia materiales.

Empero, las normas que tienen un contenido ético, requieren de un núcleo institucional capaz de materializar las imágenes constitutivas del proyecto de mundo de vida que ellas integran. Con esto, la legitimidad pasa a depender también de la administración pública y de su capacidad para realizar los valores que garantizan la reproducción del nivel de lealtad de las masas.

Al igual que Weber, Habermas considera que la creciente formalización del derecho, termina por supeditar las orientaciones de carácter ético a las puramente utilitaristas, en la medida en que los impulsos sistémicos, principalmente económicos, colonizan el proyecto de mundo de vida. Por ello, el Estado se enreda en una contradicción: al ceder a los imperativos del subsistema economía para mantener o elevar su crecimiento, requiere racionalizar su acción, en detrimento de las estructuras normativas que aseguran el consenso social.

Sostener consenso y acumulación, simultáneamente, tiende a sobrecargar los mecanismos administrativos estatales, y sólo es posible mantener ambos, mientras la segunda genere recursos suficientes, de tal manera que una parte de ellos se destinen al primero. Sin embargo, las presiones provocadas por este proceso contradictorio, se manifiestan sobre todo en un déficit de las finanzas públicas, el cual, al llegar a un límite, obligará al Estado a sacrificar el gasto público destinado al bienestar social y, con ello, a menguar sus propias bases consensuales y de legitimación.

El presupuesto gubernamental se encuentra entonces agobiado por los gastos de una producción cada vez más socializada; por los gastos de la competencia internacional; los gastos sociales y de servicios públicos, y los de consumo social que tienen relación directa con la

producción y reproducción del proyecto de mundo de vida (vivienda, transporte, salud, educación, seguridad social); y en algunos casos, por los gastos del desempleo y de los daños ecológicos provocados por la producción privada. Esto, sólo es sostenible si el sistema de recaudación fiscal logra solventar tales gastos sin trastocar los procesos de acumulación capitalista.

La política del gasto público supone así una orientación tal, que el programa de egresos impulse el crecimiento económico y simultáneamente, satisfaga las prioridades de su utilización y ejecución administrativa para cubrir las necesidades de legitimación del Estado. Si no logra lo primero, se crea un déficit de eficiencia o de racionalidad; y si no alcanza lo segundo, se genera un déficit de legitimidad. En los hechos, la carencia de eficiencia se traduce también en déficit de legitimidad.

Si se parte de que la legitimidad deriva de una concepción racionalizada del mundo y de la sociedad; de un sistema de valores y de representaciones colectivas; de un orden jurídico-normativo que integre ese universo axiológico y de un núcleo institucional que busque su materialización, entonces la legitimidad se rige fundamentalmente por criterios valorativos o de racionalidad material.

Lo anterior, no significa que los actuales procesos de legitimación estatal deban excluir los principios de eficiencia y calculabilidad de la racionalidad formal, sino que éstos no deben predominar. La legitimidad requiere de la eficiencia del sistema político y de la administración pública para satisfacer intereses materiales e ideales de la sociedad y para proveer, restituir y mantener las políticas de concreción del proyecto de mundo vital social; sobre todo, en lo referente al bienestar colectivo. Sólo de esta manera, es posible reproducir el consenso que, de acuerdo con Bobbio, es el principio fundamental de legitimidad de la sociedad política moderna.

Junto con Weber y Habermas, Bobbio reconoce que la legitimidad no se agota en la legalidad, pues es necesario buscar un fundamento ulterior a las normas jurídicas para que su contenido sea aceptado por los gobernados como máxima de su acción. Por ello, los gobernantes no pueden contentarse con basar su poder únicamente sobre las leyes, sino que tienen que apelar a valores tales como la libertad, la justicia, el orden y el bienestar social. Cuando el Estado no logra satisfacer y materializar esos valores, se producen situaciones de legitimación pasiva (apatía política) o de abierta deslegitimación, que se manifiestan como rechazo, como desobediencia o incluso, como resistencia activa al poder constituido, como es el caso del terrorismo.

El Estado influye sobre la realidad social principalmente por medio de la administración pública. A ésta corresponde en última instancia la función de procurar la concreción del proyecto de mundo de vida y de los valores esenciales socialmente aceptados. Por ello, se convierte en una poderosa herramienta complementaria del derecho en la generación de legitimidad. Pero al igual que el derecho, la administración pública tiende a regirse fundamentalmente por impulsos sistémicos autonomizados y descolgados de normas y valores. Es así como en las acciones administrativas estatales, pasa a dominar la racionalidad con arreglo a fines, alejándose de sus fundamentos práctico-morales y de las ideas constitutivas del proyecto vital social.

Al desfasarse la actividad de la administración pública de los estímulos producidos en los ámbitos de la cultura y la tradición, queda vacía de contenido valorativo y de motivos axiológicos. Su objetivo central deja de ser la realización del proyecto de mundo de vida y su lugar lo ocupa el crecimiento económico. El sistema político sufre entonces una creciente tecnificación de la decisión político-administrativa. En este proceso, su orientación por criterios técnicos y de calculabilidad, en términos de eficiencia y productividad, pretende erigirse en el nuevo fundamento de la legitimidad estatal. Sin embargo, esto difata las necesidades de legitimación, pues el Estado pierde fuerza vinculante al apartar las consideraciones éticas de las decisiones públicas y la concreción de los valores colectivos de la acción administrativa cotidiana.

En el caso de México, el Estado y los gobiernos posrevolucionarios han gozado del prestigio de la legitimidad, en cuanto asumieron y buscaron concretar, aún parcialmente, los valores y conceptos esenciales del proyecto de mundo de vida de la Revolución Mexicana, formalmente inscritos en la Constitución de 1917.

Cabe recordar que la dinámica revolucionaria de principios de este siglo, integró a las grandes masas de obreros y campesinos al movimiento armado; su participación, obligó al naciente Estado a realizar sus principales aspiraciones, en esta etapa sólo en la formalidad del orden jurídico constitucional.

Las reivindicaciones sociales incorporadas en la Ley Suprema, principalmente en sus artículos 3º, en materia de educación; 27, en cuestión agraria, y 123, referido a los derechos de los trabajadores, se constituyeron en la fuente primordial de legitimidad del Estado mexicano. En la práctica, reproducir el consenso social dependió también de la capacidad de la administración pública para materializar esos compromisos estatales con las masas populares.

Sin embargo, la esencia contradictoria con la que nació el nuevo Estado (capitalista por un lado, y populista y paternalista, por otro), no lo libró de tener que impulsar durante todos los regímenes posrevolucionarios, dos procesos que terminarían chocando: el crecimiento económico y el bienestar colectivo. Así, atravesado por el conflicto entre acumulación y legitimación, el Estado mexicano se vería obligado a sacrificar lo segundo para sostener lo primero. En esa misma medida, la acción pública se alejó gradualmente de sus fundamentos valorativos y se orientó básicamente hacia la economía. El beneficio social ya no fue prioritario, sino la industrialización del país; aunque se socavaran los cimientos de la legitimidad estatal.

Después de Lázaro Cárdenas, quien durante su mandato logró equilibrar las necesidades económicas y las consensuales, los gobiernos en México se centraron en estimular el desarrollo

económico y destinaron flujos crecientes de recursos públicos para ese fin; mientras, el gasto público de bienestar social se deterioraba, y solamente se reunimaba en años de elecciones o en coyunturas en que la represión estatal sobre movimientos sociales de diversa índole, amenazaba con acrecentar el déficit de legitimidad.

Lo anterior era lógico si se considera que, con todo y esos aumentos esporádicos en el gasto estatal destinado a las políticas sociales, las acciones y decisiones públicas continuaban separándose del proyecto de mundo de vida constitucional, y la administración pública descuidaba su función de elevar constantemente la condiciones de existencia de la población.

En los hechos, el proyecto de democracia establecido explícitamente con la reforma al artículo 3º, publicada el 30 de diciembre de 1946, y por la que se define a la democracia no sólo como una estructura jurídica o una forma de gobierno, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; esto es, en el mayor bienestar posible de la colectividad, sigue siendo válido y vigente, aunque no se cumpla todavía; y es ésta incapacidad estatal para cumplirlo y materializarlo, en el tiempo y las formas en que lo ha exigido la sociedad, lo que ha provocado un déficit creciente de legitimidad. En todo caso, si las ideas constitutivas del proyecto de mundo vital social revolucionario se hubieran debilitado, se habría provocado una crisis de identidad social, lo que, en efecto, no ha ocurrido.

Durante el gobierno de José López Portillo, se hizo depender el bienestar social de una variable económica como lo es el empleo. Así, la esfera regida por una racionalidad técnico-instrumental, esto es, la economía, provocó que el Estado y la administración pública sacrificaran un valor, como lo es la "vida buena" o "tolerable", en aras de mantener su crecimiento, así fuera artificialmente.

La eficiencia, calculabilidad, previsión y racionalidad con acuerdo a fines que fundamentalmente buscó imponer la Reforma Administrativa lopezportillista, terminaron por desconectarse de motivos éticos y axiológicos, y subordinar la acción social a la técnica administrativa. Y no es que la eficiencia en la acción estatal deba rechazarse, sino que debe quedar subordinada al ideal de mundo de vida y guiarse, como diría Weber, más por el "ethos" de las masas que por criterios puramente técnicos.

La situación de crisis económica que heredó de Luis Echeverría, obligó a López Portillo a buscar la efficientización y racionalización del intervencionismo estatal en la economía y a restringir el gasto público en general y el destinado al bienestar colectivo en particular. Sin embargo, el boom petrolero, aunque permitió la expansión del gasto estatal, no modificó sustancialmente su destino final: el sector social continuó deteriorándose ante la decisión oficial de impulsar al máximo a los sectores energético e industrial. Además, alentó una gran corrupción y una profunda pugna en las altas esferas de la burocracia política por la conducción económica del país; factores que atentaron directamente contra la Reforma Administrativa propuesta por López Portillo.

El crecimiento económico se sustentó en un sistema de recaudación fiscal tradicionalmente débil; y se caracterizó por una alta propensión de las industrias punta a importar y una baja capacidad exportadora; un incremento de los recursos por vía del petróleo y por un crecimiento desorbitado de la deuda pública interna y externa. Todo lo anterior se manifestó en un agudo desequilibrio exterior y un profundo déficit fiscal.

La política del gasto público se orientó en el sentido de impulsar a toda costa el crecimiento económico, antes que cubrir las necesidades de legitimación estatales, continuando con la línea de los gobiernos posteriores a Lázaro Cárdenas.

El déficit de legitimidad, que ya se había manifestado de múltiples maneras, desde movimientos sociales que terminaron por ser reprimidos, pasando por el aumento del abstencionismo y el crecimiento de los votos en favor de la oposición, principalmente del P.A.N., hasta el surgimiento de fenómenos francos de deslegitimación, como el caso de la aparición de la guerrilla en Guerrero, se acentuó hacia mediados de los setenta y durante el sexenio de López Portillo, por la desatención de la política social de masas en esos años.

Dicho déficit, pretendió ser resarcido a través de la ampliación de la democracia política formal (Reforma Política); de la orientación de la administración pública por los principios de la planeación, programación y eficiencia (Reforma Administrativa); de la consagración en la Ley de ciertas aspiraciones sociales (aunque únicamente quedarán como preceptos jurídicos sin posibilidades de materialización plena) y, hacia el final del periodo de gobierno de López Portillo, del fortalecimiento de las atribuciones del Estado en materia de rectoría económica y financiera.

Claro está que estas nuevas pretensiones de legitimidad del Estado mexicano, cuyo carácter de Estado de Derecho López Portillo buscó fortalecer, se incorporaron de alguna manera en el texto de la Constitución y ampliaron las imágenes del mundo de vida de los mexicanos. Por ello, el entonces Presidente de la República promovió diversas modificaciones, adiciones y reformas a ese ordenamiento jurídico.

Como parte de la Reforma Política, el 6 de diciembre de 1977, el Diario Oficial de la Federación publicó las reformas a los siguientes artículos de la Carta Magna: al artículo 41 se le adicionaron cinco párrafos en los que se determinó que los partidos políticos serían entidades de interés público, cuyos fines serían promover la participación democrática del pueblo, contribuir a la integración de la representación nacional, hacer posible a través de ellos el acceso ciudadano al ejercicio del poder; además, se estableció que los partidos políticos tendrían derecho al uso

permanente de los medios de comunicación social, pero también deberían de contar con un mínimo de militantes para poder participar en las elecciones federales, estatales y municipales.

El artículo 52 integró en su texto la representación proporcional y estableció que la Cámara de Diputados se conformaría por 300 diputados electos por mayoría relativa y 100 por representación proporcional. En el artículo 53, se sentaron las bases generales del establecimiento de los distritos uninominales y de las circunscripciones plurinominales. En el 54, se fijaron las bases de elección de los diputados plurinominales; así, para obtener el registro de las listas plurinominales, el partido político debería acreditar su participación con candidatos en cuando menos una tercera parte de los 300 distritos uninominales; podrían participar en la distribución de los escaños por el sistema de representación proporcional quienes no hubieran obtenido 60 o más constancias de mayoría relativa y alcanzado como mínimo el 1.5% de la votación total de las listas de las circunscripciones; el número de diputados por lista regional se haría de acuerdo al porcentaje de votos emitidos en la circunscripción correspondiente, siguiendo el orden de los candidatos en la lista; en caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de curules por representación proporcional obtuvieran en conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo se repartiría el 50% de aquellas.

En el artículo 55 se establecieron los requisitos para ser candidato a diputado por representación proporcional. En el artículo 60, se determinaron la mecánica general y la forma de integración del Colegio Electoral; además, se hicieron precedentes las reclamaciones contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados ante la Suprema Corte. El artículo 62 dió la responsabilidad a los presidentes de las Cámaras para velar por el respeto al fiero constitucional de sus miembros y garantizar la inviolabilidad de sus recintos. En el artículo 70 se precisó que el Congreso de la Unión expediría su ley interna, así como los lineamientos para la agrupación de los diputados de acuerdo a su afiliación partidista y garantizando su libre expresión; dicha ley no podría ser vetada ni necesitaría de promulgación del Ejecutivo Federal para tener

vigencia. En el artículo 73, se estableció que de las facultades del Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinaran, podrían ser sometidos al referéndum y ser objeto de iniciativa popular.

En el artículo 115 se estableció que, de acuerdo a la legislatura local, los estados introducirían el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el de representación proporcional en la elección de ayuntamientos cuyos municipios tuvieran una población de 300 mil o más habitantes. Por último, a la Suprema Corte de Justicia se le otorgó, en el artículo 97, la facultad para practicar de oficio la averiguación sobre violaciones al voto popular, pero sólo cuando a su juicio se pusiera en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

Como parte de la Reforma Administrativa, por reforma al artículo 93 publicada en el D.O.F. el 6 de diciembre de 1977, se estableció la facultad de las Cámaras, a solicitud de una cuarta parte de sus miembros, en el caso de los diputados, o de la mitad en el de los senadores, para integrar comisiones investigadoras del funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, cuyos resultados se harían del conocimiento del Ejecutivo. Por reforma del artículo 90 publicada el 21 de abril de 1981, la administración pública se dividió en centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica expedida por el Congreso, la cual definiría las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Por reforma al artículo 74, publicada el 17 de noviembre de 1982, la Cámara de Diputados adquirió la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública del año anterior y se estableció la prohibición de partidas secretas fuera de las necesarias. Mientras, en el artículo 76 se otorgó al Senado la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo.

En materia social, el artículo 6º, por reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estableció que el derecho a la información sería garantizado por el Estado. Con reforma publicada

el 9 de enero de 1978 al artículo 123, las empresas adquirieron la obligación de, además de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores, reservar un espacio de terreno, cuando su población fuera de más de 200 habitantes, para establecer mercados públicos, instalar edificios destinados a los servicios públicos y centros recreativos, así como proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento para el trabajo.

Por reforma al artículo 3º publicada el 9 de junio de 1980, las universidades y demás instituciones de educación superior, adquirieron plena autonomía y se determinó que las relaciones con su personal académico y administrativo se regularían por el apartado "A" del artículo 123. Antes, con fecha 19 de diciembre de 1978, se publicó una reforma a éste último artículo, que elevó a rango constitucional el "derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo". Por último, con fecha 18 de marzo de 1980, se publicó la adición al párrafo tercero del artículo 4º, con lo que se estableció como deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental, estableciendo que la ley determinaría los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.

Ante el peligro del colapso financiero generado por la crisis económica estallada en 1981, y como un recurso de última instancia para salvar la rectoría económica del Estado, López Portillo decretó la nacionalización bancaria y el control de cambios. Con tal motivo, el 17 de noviembre de 1982 se publicaron la reforma al artículo 28 en el que se estableció que los servicios públicos de banca y crédito serían prestados exclusivamente por el Estado, sin ser objeto de concesión a particulares; la reforma al artículo 73, por la cual el Congreso adquirió la facultad de legislar en materia de banca y crédito, y la del artículo 123, que señaló que las relaciones laborales de los trabajadores de las instituciones bancarias y crediticias, pasarían a regularse por el apartado "B" de este artículo.

Con todo y lo anterior, la política del gasto público de López Portillo fue incapaz de equilibrar acumulación y legitimación en cuanto que sus prioridades se centraron en el crecimiento económico y no en la procuración del bienestar social.

Las acciones y decisiones del Estado mexicano y de la administración pública, terminaron por desconectarse y desprenderse del proyecto de mundo de vida constitucional. Por ello, en la medida en que no fueron capaces de procurar el mejoramiento de los niveles culturales, educativos, de salud y salubridad, de urbanización y vivienda, porque se les destinó cada vez menos recursos, se acentuó el déficit de legitimidad estatal, a pesar de la Reforma Política y de la Reforma Administrativa, como pudo verse a lo largo de esta investigación.

En el sexenio de López Portillo, el Estado mexicano quedó atrapado entre la creciente necesidad de reproducir el sistema económico dominante y la necesidad de concretar los intereses socialmente universales; pero al sacrificar lo segundo a lo primero, ahondó su déficit de legitimidad. La crisis económica, que se manifestó al final del gobierno lopezportillista, agudizó la desatención del Estado mexicano de la política social.

Ante la carencia de recursos públicos, se sacrificó todavía más el gasto destinado a ella. El bienestar social, como elemento constitutivo del proyecto de mundo de vida de la sociedad mexicana, pretendió ser sustituido plenamente por la eficiencia y el equilibrio de las finanzas públicas en la generación de consenso y legitimidad del Estado en México.

En este sentido, se puede afirmar que al verse menguadas las bases materiales del bienestar social (sus asignaciones presupuestarias) por la crisis de principios de los ochenta, se debilitó profundamente la principal fuente de procuración de legitimidad del Estado mexicano.

Después de López Portillo, "El tono modernizador de los últimos años ha derivado, mucho más en una política eficientista que en la posibilidad de reestructurar el sistema en términos de una justicia distributiva. Los parámetros en los que se plantea la modernidad, tanto política como económica, obligan al rezago de la justicia social. El empleo, así se supedita a la inversión, la distribución a la saturación de ciertos grupos; el salario a la expansión de la producción; la negociación a la razón de la eficiencia. Todo ello -y esto parece ser lo definitivo- con base en una concepción de sociedad cuyo proyecto pretende, como el liberalismo más puro, una igualdad originaria, olvidando que este país se ha caracterizado por su ancestral desigualdad cultural y económica" (1).

Lo que ocurrió a partir de 1982, no fue tanto la pérdida del universo simbólico-normativo y consensual de la sociedad mexicana, pues el proyecto de mundo vital social inscrito en la Constitución, continúa siendo válido y vigente en esencia; sino una crisis de los principios que orientan las acciones y decisiones estatales y de la administración pública, los cuales se desconectaron de los motivos éticos contenidos en ese proyecto, postergando indefinidamente su concreción y, en esa medida, agudizando las necesidades de legitimación del Estado mexicano.

No es extraño que, al relegar aún más después de 1982 los ideales de justicia distributiva y de democracia política, económica y social contenidos en la Constitución, las tensiones legitimatorias generadas por ello, se desplazaran al ámbito de la participación política y de la formación de las decisiones públicas.

(1) Mirón, Rosa María y Pérez, Germán. LOPEZ PORTILLO: AUGUE Y CRISIS DE UN SEXENIO. México, UNAM-Plaza y Valdés, 1988, p. 185.

Lo anterior ha obligado a los gobiernos posteriores al de López Portillo, a plantear continuas reformas electorales, para evitar que la presión social los desborde y se constituya una crisis de legitimidad del Estado mexicano.

Ante la explosión de brotes violentos de inconformidad y de un acelerado deterioro de los niveles de vida y de bienestar de las masas populares y de amplios sectores de la clase media, el Estado mexicano, aún con una fuerte carga de autoritarismo, se ve llevado a ampliar los esquemas de formación democrática de la voluntad popular.

La sociedad, aún quizá de una manera espontánea, presiona para decidir, no sólo que personas la han de gobernar, sino que también las pautas que han de seguir las decisiones públicas. Sólo un régimen brutalmente reaccionario, puede anular conquistas históricas que integran el proyecto social vital, no acabado, de los mexicanos: las garantías individuales, la participación política, el mecanismo de las elecciones y los derechos sociales.

Sólo si oponemos a las tentaciones tiránicas, la voluntad popular de seguir construyendo un esquema de participación político-ciudadana real, estaremos en posibilidades de construir una democracia que no sólo sea política, sino también social, económica y cultural; en síntesis que libere el universo axiológico de nuestra Constitución y nos permita concretar, nunca para siempre, un ideal de mundo de vida y de bienestar social continuamente reformulado y enriquecido con la participación y discusión de todos; que conjugue la expansión de la formación democrática de los procesos decisionales con un cada vez mayor nivel de vida.

Sólo así podremos pasar, parafraseando a Habermas, de las definiciones que sólo se refieren a qué queremos para vivir, a aquellas que nos permitan determinar, libre y pacíficamente, cómo queremos vivir si en relación con el potencial material y espiritual de los mexicanos, averiguáramos cómo podríamos vivir.

B I B L I O G R A F I A .

- 1) Angeles, Luis. PETROLEO EN MEXICO: EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS. México, El Caballito, 1984.
- 2) Basañez, Miguel. EL PULSO DE LOS SEXENIOS: 20 AÑOS DE CRISIS EN MEXICO. México, Siglo XXI, 1990.
- 3) Basurto, Jorge. LA CLASE OBRERA EN LA HISTORIA DE MEXICO: DEL AVI--LACAMACHISMO AL ALEMANISMO (1940-1952). México, Siglo XXI, 1984.
- 4) Bobbio, Norberto. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA. México, F.C.E., 1984.
- 5) Bobbio, Norberto y Bovero, M. SOCIEDAD Y ESTADO EN LA FILOSOFIA MODERNA. México, F.C.E., 1986.
- 6) ----- . ORIGEN Y FUNDAMENTOS DEL PODER POLITICO. México, Grijalbo, 1985.
- 7) Bortz, Jeffrey. EL SALARIO EN MEXICO. México, El Caballito, 1986.
- 8) Calderón, J. María. GENESIS DEL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO. México, El Caballito, 1972.
- 9) Carmona, Fernando (coord.). MEXICO: EL CURSO DE UNA LARGA CRISIS. México, Nuestro Tiempo, 1987.
- 10) Carpizo, Jorge. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. México, Siglo XXI, 1986.
- 11) Carrillo Castro, Alejandro. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. México, Miguel Angel Porrúa, 1980.
- 12) Ceceña, J. Luis. MEXICO EN LA ORBITA IMPERIAL. México, El Caballito, 1985 (16a. edic.).
- 13) Colmenares, Francisco. PETROLEO Y LUCHA DE CLASES EN MEXICO. México, El Caballito, 1982.
- 14) Córdova, Arnaldo. LA FORMACION DEL PODER POLITICO EN MEXICO. México, Era, 1985.

- 15) Córdova, Arnaldo. LA POLITICA DE MASAS Y EL FUTURO DE LA IZQUIERDA EN MEXICO. México, Era, 1986 (1a. reimp.).
- 16) Fernández S., José F. POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA. México, - I.N.A.P., 1980.
- 17) Galván D., Francisco (comp.). TOURAINE Y HABERMAS: ENSAYOS DE TEO- RIA SOCIAL. México, U.A.M.-U.A.P., 1986.
- 18) García Orozco, Antonio. LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA 1812-1988. México, Adeo, 1989 (3a. edic.).
- 19) Garrido, Luis Javier. EL PARTIDO DE LA REVOLUCION INSTITUCIONALIZA DA: LA FORMACION DEL NUEVO ESTADO EN MEXICO. México, S.E.P.-Siglo - XXI, 1986.
- 20) González Casanova, Pablo (coord.). LAS ELECCIONES EN MEXICO: EVOLU CION Y PERSPECTIVAS. México, Siglo XXI, 1985.
- 21) Guillén Romo, Héctor. ORIGENES DE LA CRISIS EN MEXICO: 1940--1982. México, Era, 1984.
- 22) Hernández R., Rogelio. EMPRESARIOS, BANCA Y ESTADO: EL CONFLICTO DURANTE EL GOBIERNO DE JOSE LOPEZ PORTILLO. México, Miguel Angel - Porrúa, 1986.
- 23) Habermas, Jürgen. PROBLEMAS DE LEGITIMACION EN EL CAPITALISMO TAR- DIO. Buenos Aires, Argentina, Amorrortu, 1975.
- 24) ----- . ENSAYOS POLITICOS. Barcelona, España, Península, - 1988.
- 25) ----- . TEORIA DE LA ACCION COMUNICATIVA. 2 tomos, Madrid, España, Fontanella, 1973.
- 26) ----- . "Para la Reconstrucción del Materialismo Históri co", en: Revista CUADERNOS POLITICOS. México, Era, abril-junio 1981.
- 27) ----- . "El Concepto de Participación Política", en: - Abendroth, W, et. al. CAPITAL MONOPOLISTA Y SOCIEDAD AUTORITARIA. - Barcelona, España, Fontanella, 1973.

- 28) Huerta, Arturo. LA ECONOMIA MEXICANA: MAS ALLA DEL MILAGRO. México, Cultura Popular, 1986.
- 29) I.N.E.G.I. ESTADISTICAS HISTORICAS DE MEXICO. 2 tomos, México, I.N.E.G.I.-I.N.A.H.-S.P.P., 1986.
- 30) Leal, Juan Felipe. ESTADO, BUROCRACIA Y SINDICATOS. México, El Caballito, 1986 (8a.edic.).
- 31) Lechuga M., Jesús (coord.). EL DILEMA DE LA ECONOMIA MEXICANA. México, Cultura Popular, 1987.
- 32) León, Samuel y Pérez, Germán. DE FUERZAS POLITICAS Y PARTIDOS POLITICOS. México, U.N.A.M.-Plaza y Valdés, 1988.
- 33) López Portillo, José. MEMORIAS DE CAMPAÑA. 9 tomos, México, I.E.P.E.S 1976.
- 34) ----- . LEGISLACION Y DOCUMENTOS BASICOS. México, TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, 1982.
- 35) ----- . MIS TIEMPOS. México, Fernández Editores.
- 36) López Villafañe, Victor. LA FORMACION DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO. México, Siglo XXI, 1986.
- 37) Marx, Karl y Engels, F. LA SAGRADA FAMILIA. México, Grijalbo, 1983 - (13a.edic.).
- 38) Mirón, Rosa María y Pérez, Germán. LOPEZ PORTILLO: AUGE Y CRISIS - DE UN SEXENIO. México, U.N.A.M.-Plaza y Valdés, 1988.
- 39) NAFINSA. LA ECONOMIA MEXICANA EN CIFRAS. México, NAFINSA, 1986.
- 40) Pereyra, Carlos. "Estado y Movimiento Obrero", en: Revista CUADERNOS POLITICOS, Era, abril-junio 1981.
- 41) Rivera Ríos, M. Angel. CRISIS Y REORDENACION DEL CAPITALISMO MEXICANO: 1960-1985. México, Era, 1986.

- 42) Ruiz Durán, Clemente. 90 DIAS DE POLITICA MONETARIA Y CREDITICIA - INDEPENDIENTE. México, U.N.A.N.-U.A.P.,1984.
- 43) Valenzuela Feijóo, José. EL CAPITALISMO MEXICANO EN LOS OCHENTA. - México, Era,1986.
- 44) Weber, Max. ECONOMIA Y SOCIEDAD. México,F.C.E.,1984 (7a. reimp.).
- 45) ----- . EL POLITICO Y EL CIENTIFICO. México,Premiá,1985 (5a. - edición).