

EL COLEGIO DE MÉXICO

Centro de Estudios Internacionales

ESTADO Y LEGITIMIDAD EN MÉXICO

**Una breve revisión de la forma en que se generaba la
creencia en la legitimidad del Estado en México desde
la posrevolución hasta 1993**

**Tesis para obtener el Título de Licenciado en Relaciones
Internacionales que presenta:**

Manuel Alejandro Guerrero Martínez

México, D.F., 1996

PREFACIO

Esta tesis surgió de la inquietud que a muchos mexicanos nos ha causado la situación actual del país en general. No pretendo hacer una interpretación omnicomprehensiva de los hechos que nos han conducido a tal estado. Simplemente me interesa estudiar el desarrollo de la capacidad del Estado mexicano para generar una creencia en su propia legitimidad a partir del periodo posrevolucionario hasta 1993. A pesar de ello, en la parte final me permito la libertad de extender algunas ideas a modo de consideraciones finales que pueden muy bien encontrar lugar en nuestros días, dos años después.

Quiero agradecer a mi director de tesis Rogelio Hernández Rodríguez no sólo por su paciencia, sino, sobre todo, por sus ideas y sugerencias que siempre fueron constructivas y esclarecedores para poder llevar a buen término esta tesis. Al profesor Ilan Bizberg por sus recomendaciones y comentarios a las versiones previas de esta tesis.

A los profesores Rafael Segovia, Francisco Gil Villegas y a la Doctora Soledad Loaeza, pues a ellos debo gran parte de lo que sé. Al profesor Humberto Garza Elizondo por fomentar en sus alumnos la capacidad para formularse nuevas preguntas sobre la realidad.

Al Centro de Estudios Internacionales por la atención y el apoyo que siempre encontré en él. A Rosa Eugenia Sandoval por sus valiosos comentarios y al Ing. Enrique Arriaga De Valle por las facilidades brindadas en el uso del equipo de cómputo.

A Beatriz Campillo por su gran ayuda y apoyo en la elaboración del trabajo. Quedo profundamente agradecido con ella.

Finalmente a todas aquellas personas que, de una u otra forma, colaboraron en la realización de esta tesis. Quisiera añadir que, a pesar de que en ella utilizo a

varios autores destacados, las interpretaciones de sus ideas, las consideraciones finales, así como los errores que en ellas se encuentren son míos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: SOBRE LA LEGITIMIDAD	7
CAPÍTULO II: DE CUANDO FUNCIONABA LA CREENCIA EN LA LEGITIMIDAD	27
CAPÍTULO III: EL RESQUEBRAJAMIENTO DE LAS FUENTES DE LA CREENCIA EN LA LEGITIMIDAD	52
<i>A. 1970-1976: EL REPLANTEAMIENTO DEL MODELO DE DESARROLLO Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA LEGITIMIDAD</i>	52
<i>B. 1977-1982: EL "BOOM" PETROLERO, SU CRISIS Y LA LEGITIMIDAD</i>	65
CAPÍTULO IV: ¿HACIA UN RESTABLECIMIENTO DE LA CREENCIA EN LA LEGITIMIDAD?	80
<i>A. LOS CAMBIOS EN EL MODELO DE DESARROLLO</i>	83
<i>B. LOS CAMBIOS EN EL MODELO DE DESARROLLO Y SUS EFECTOS SOBRE LAS FUENTES TRADICIONALES DE LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO</i>	89
<i>C. LAS NUEVAS FUENTES DE LEGITIMIDAD</i>	98
<i>D. LA CRISIS DE LEGITIMIDAD</i>	107
V. BIBLIOGRAFÍA	118

INTRODUCCIÓN

Hablar de legitimidad de la autoridad hoy en día, parecería ser una tarea pasada de moda. El estudio acerca de la legitimidad se ha ido dejando a un lado en favor de otros temas que, si bien siguen teniendo relación con ella, en apariencia son más prácticos y concretos, tales como la discusión sobre eficiencia de los gobiernos o la capacidad de la democracia para resolver conflictos causados por los nuevos movimientos sociales. En realidad, se puede sostener que el tema de la legitimidad, ahora más que nunca, debe ocupar un lugar central en la investigación de la filosofía y la ciencia política como uno de los cimientos sobre los cuales erigir la discusión sobre los retos que actualmente enfrentan los Estados modernos.

Tal parece que la tendencia actual es dejar de lado los problemas teóricos y filosóficos y, en cambio, centrarse exclusivamente en problemas concretos e inmediatos de la vida política. Es por ello, que al retomar el tema de la legitimidad no sólo se rescata un concepto sino que, además, se pretende restablecer una discusión de fundamental importancia.

En el trasfondo se encuentran las preguntas acerca de ¿cuándo y por qué obedece el hombre a la autoridad?, ¿qué es lo que hace que se acepte determinada autoridad y no otra? La respuesta es la legitimidad del poder. La obediencia es un fenómeno complejo de dominación del hombre sobre el hombre. La legitimidad puede ser un componente, pero no es el único que determina la obediencia.¹ Sin embargo, es

¹ Hannah Arendt considera, sin embargo, que la obediencia tiene lugar solamente como respuesta a la legitimidad, es decir a la autoridad, que siempre es legítima. En su ensayo "What is Authority?" (en Hannah Arendt, *Between Past and Future*, N.Y., Viking Press, 1968, pp.91-141), dice al respecto que,

Puesto que la autoridad siempre demanda obediencia, se suele confundir comunmente con alguna forma de poder o violencia... [Pero] cuando se usa la fuerza, es porque la autoridad misma ha fallado... [Asimismo,] cuando se emplean argumentos, la autoridad cae en desuso... La relación de autoridad entre aquél que ordena y aquél que obedece no descansa ni en la razón común, ni en el poder del que ordena. Lo que tienen en común es la jerarquía misma, cuya justicia (rightness) y legitimidad ambos reconocen y en la cual los dos tienen un lugar estable y predeterminado... (pp.92-93).

Para Hannah Arendt la fuente de la autoridad del gobierno es siempre una fuerza externa y superior a su propio poder, de la cual deriva su legitimidad (p.97). Al respecto, en mi trabajo, estoy de acuerdo con la idea

lo suficientemente importante como para darle a ésta un halo de obligatoriedad (validez en sentido *weberiano*) ante los individuos. Sólo entonces se puede hablar de autoridad legítima.

La siguiente pregunta es ¿qué es lo que fundamenta a la legitimidad? o bien, ¿qué es lo que hace que los sujetos consideren legítimo el poder? Este punto aunque demasiado complejo, permite adelantar una respuesta en dos sentidos. Por una parte, y apegándonos a Weber: la variedad de reclamos que los gobernantes hacen acerca de su propia legitimidad. Es decir, los diversos orígenes a partir de los cuales los gobernantes, élites o Estados se allegan, según su propio discurso, su legitimidad. Weber mencionaba tres tipos ideales de dominación legítima: la tradicional, que "descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional)"², la racional, que "descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal)"³ y la carismática que "descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (autoridad carismática)".⁴ Estos reclamos *weberianos* son los que fundamentan una creencia (**Glaube**) acerca

de que la autoridad es siempre legítima --de lo contrario no se hablaría de autoridad--, pero separo de ella el concepto de *obediencia*. En mi trabajo, obediencia se usa de un modo más amplio y se refiere no solamente al acto de acatar y cumplir la voluntad, el deseo, o los principios que señale una autoridad (legítima en sí misma), sino que los *motivos* para ello pueden no ser necesariamente legítimos. Es decir, el individuo puede obedecer a una autoridad, en tanto es legítima, o bien obedecer a determinado poder por miedo o conveniencia.

² Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, F.C.E., octava reimpresión, 1987, p.172.

³ Ibidem

⁴ Ibidem

de la legitimidad de la autoridad. De esta forma, Weber explica en qué tipo de reclamo se fundamenta la creencia en la legitimidad que utilizan los gobernantes.

Por otro lado, se puede estudiar el fenómeno de la legitimidad a partir de la aceptación que la autoridad genera en los sujetos. Esto es, averiguar qué tan legítima resulta determinada autoridad para la población sobre la cual actúa. La investigación sobre esta vertiente implica, entre otras cosas, mostrar las reacciones de los sujetos hacia quienes se ejerce el poder.

Para el caso mexicano se estudiará cuáles han sido los reclamos históricos del Estado posrevolucionario acerca de su propia legitimidad. No interesa analizar la forma y la intensidad con la cual los diversos grupos y actores sociales *creyeron en la legitimidad del Estado*, sino simplemente explicar cuáles fueron las fuentes que utilizó el Estado para generar su legitimidad. De este modo, me permitiré suponer en este trabajo que mientras no hubo ningún cuestionamiento de forma explícita acerca de la legitimidad del Estado --como sucedió en 1968, por ejemplo--, los diversos grupos que componían la sociedad aceptaban creer en la legitimidad del Estado mexicano. Esto no quiere decir que no existieron y existan cuestionamientos implícitos fundamentales acerca de la legitimidad del Estado y que estos no sean importantes. Lo que quiere decir es que para el presente trabajo lo que habrá que destacar es la capacidad del Estado para generar una creencia en su propia legitimidad. De este modo me centraré en el análisis de las situaciones en las cuales el Estado vio minada su capacidad para seguir generando esa creencia, tal y como creo que empezó a suceder a partir de finales de la década de 1960. Por ello es que se cuestiona en el último capítulo de la tesis la capacidad del Estado --sobre todo desde 1982-- para hallar nuevas fuentes a partir de las cuales reinventar la creencia en su legitimidad. La conclusión es ciertamente pesimista, pues considero que la recreación de la legitimidad sólo puede conseguirse, no mediante el cumplimiento de procesos electorales, por limpios que puedan ser, pues al ser sólo mecanismos para cambiar a las élites gobernantes de

forma no violenta y con determinada regularidad, resulta insuficiente. Solamente mediante la creación o consolidación de un Estado de derecho que implique, por un lado, una recomposición de las instituciones existentes y, por otro, la formación de ciudadanos conscientes, o al menos no indiferentes frente a sus responsabilidades y derechos civiles el Estado podrá restaurar la creencia en su legitimidad. Sin embargo, la recomposición de las instituciones y, sobre todo, la *ciudadanización* de la sociedad requieren de tiempo, de establecer acuerdos mínimos al respecto y de *educar* al individuo en el sentido más amplio de la palabra (*formarlo* en el sentido del término alemán **Bildung**). El problema es que, a un tiempo, las instituciones empiezan a ser rebasadas por las demandas y muestran su inadecuación para resolver conflictos (electorales, legales, políticos, judiciales, etc.) y, asimismo, se tiene cada vez un mayor número de sectores, grupos e individuos inconformes pero sin una clara conciencia de responsabilidad cívica que demandan respuestas inmediatas (inmediatistas, si se pudiera utilizar este término) y que se valen de medios que tampoco favorecen la institucionalidad. El resultado es una situación frágil que podría tener consecuencias peligrosas: la inestabilidad y la fragmentación sin retorno en el futuro.

En el primer capítulo se hará una breve exposición de lo que ha sido la idea de la autoridad legítima. Mediante la discusión de algunas teorías al respecto y sus críticas tomaré como base el modelo *weberiano* de la creencia en la legitimidad de la autoridad. Ello es importante para mencionar al final del capítulo las formas en las cuales el Estado mexicano generaba la creencia en su propia legitimidad.

En el segundo capítulo, lo que interesa destacar es la forma en que se construía y, específicamente, se mantenía la creencia en la legitimidad del Estado a partir del periodo cardenista y hasta 1970. Primero se definirá con detalle cuáles fueron las fuentes más importantes de la creencia en la legitimidad del Estado mexicano, a saber el discurso nacionalista y populista y el papel del Estado como motor del desarrollo y repartidor de beneficios para diferentes sectores sociales. Después se

hablará de los principales sectores con los cuales el Estado fundó su *alianza* tácita para poner en marcha un modelo de desarrollo que, con el transcurso del tiempo y la consolidación de las instituciones, resultó compatible con las fuentes generadoras de su legitimidad. Posteriormente, se responderá a la pregunta esencial del capítulo, ¿por qué se mantuvo la creencia en la legitimidad del Estado? La respuesta permitirá unir todos estos elementos.

En el capítulo tercero se intentará mostrar cómo se erosionaron las fuentes tradicionales que cimentaban la creencia en la legitimidad del Estado a partir de fines de los años sesenta hasta 1982. Ello llevó a una ruptura de la alianza en medio de un agotamiento del modelo de desarrollo. Las preguntas del capítulo son ¿cómo se fue resquebrajando la creencia en la legitimidad? y ¿qué se hizo para restablecer sus fuentes tradicionales? Ya se analizarán con detalle los esfuerzos del "desarrollo compartido", la "apertura democrática", las reformas políticas y la riqueza petrolera, cuyo saldo fue una catástrofe política y económica para 1982.

En el capítulo final se presenta el abandono consciente por parte del Estado del modelo de desarrollo seguido desde la posguerra y del discurso nacionalista y populista. A partir de entonces se inauguraron un modelo de desarrollo orientado al mercado y la apertura, y un discurso político acorde con esta nueva realidad. Las preguntas del capítulo son ¿qué cambios tuvo el modelo de desarrollo?, ¿cómo afectaron las fuentes a partir de las cuales el Estado generaba la creencia en su legitimidad?, ¿con qué se pretendió sustituir esas viejas fuentes? y ¿qué tan viable ha resultado esta sustitución? A modo de consideraciones finales se ha insertado el último apartado de este capítulo.

Como se puede apreciar, la metodología está basada en preguntas concretas que tienen siempre de fondo la cuestión acerca de la legitimidad del Estado desde la perspectiva de su propio reclamo. Estas preguntas permiten una hilación temporal y

evitan una mayor confusión en un tema tan vasto y de difícil tratamiento como es la legitimidad en este contexto histórico.

Finalmente, es necesario destacar que al hablar de la legitimidad *del Estado* utilizo, a veces, alguna referencia a ciertos gobiernos (y en ocasiones muy específicas al presidente en turno) como vehículo de su acción, *pero sin intención de confundir los conceptos o borrar sus límites*. Además, cuando hablo de la formación implícita de una alianza entre el Estado y, por un lado, los empresarios y, por el otro, los trabajadores, descuido deliberadamente al sector campesino. Esto no quiere decir que este sector no haya tenido importancia para el Estado, sino tan sólo que, en primer lugar, no fueron involucrados directamente en el proceso industrializador que sustentó el modelo de desarrollo (aunque el campo lo haya financiado durante varios años) y, en segundo término, no quise aumentar la complejidad del trabajo introduciendo otra variable más, que, además, podía dejarse de lado para mis propósitos. En cambio, la incorporación de los sectores medios sí resultan fundamentales al menos por las siguientes razones: son sectores que muestran en su propio crecimiento la industrialización, el desarrollo del país, la urbanización, la creciente complejidad de la sociedad y la cada vez mayor inadecuación del sistema que el Estado posrevolucionario creó para canalizar demandas y generar acuerdos incluyentes.

CAPITULO I: SOBRE LA LEGITIMIDAD

El origen de la palabra legitimidad proviene del latín **legitimus** que significa legal, lícito, de acuerdo con la ley. En la Edad Media aparece la palabra **legimitas** que designaba aquello que está en conformidad con la costumbre más que con la ley.⁵ Pero también en la Edad Media, la idea de legitimidad, luego del derrumbe del Imperio Romano y de crearse un vacío de autoridad central, se acercó a la idea de poder, del poder legítimo. Es por ello que la filosofía y el derecho medievales establecían que la legitimidad debía ser la cualidad o calidad del derecho para gobernar.

Posteriormente, también se desarrolló la idea del consentimiento como parte constitutiva del poder legítimo. El primero en hablar de la legitimidad derivada del consentimiento basado en la ley natural fue Guillermo de Ockam (1270-1347) durante sus conflictos con la Iglesia al tratar de delimitar la zona de acción jurídica de ésta con respecto al Estado. Ockam admite como fuente del derecho a Dios, a la naturaleza y a los compromisos humanos. Así, dice en sus Dialogus, que "el Papa recibirá de Cristo, en lo espiritual y en lo temporal, un poder suficiente para permitirle gobernar sabiamente la comunidad de los fieles, pero lo bastante restringido como para evitar el peligro de la tiranía, respetuoso con la libertad que el Derecho Natural, el Derecho de Gentes y las Leyes Civiles concedan a los cristianos". Contemporáneo suyo, rector de la Universidad de París, simpatizante de la causa gibelina y profundo en su crítica a la Iglesia, Marsilio de Padua concibió la fuente de la legitimidad en el consentimiento popular. En su obra Defensor pacis sostiene que "el legislador sólo puede ser el pueblo, es decir la universalidad de los hombres o la mayoría de estos que expresen su decisión o su voluntad en el seno de la asamblea general". El papel de la comunidad por la cual la *soberanía popular* resulta irremplazable, no es tanto "ver,

⁵ Dolf Sternberger, "Legitimacy" en International Encyclopaedia of the Social Sciences, Londres, Free Press y MacMillan, 1968, p.245.

descubrir o querer la ley tanto como adoptarla, promulgarla y hacerla ejecutoria, pues si es pasivo, el pueblo puede muy bien ser utilizado por los príncipes que usarán, y abusarán, contra él la sanción que él mismo se ha impuesto sin tener los medios para controlar su uso".⁶

En la Edad Moderna se enriqueció la discusión sobre las relaciones de poder. Hobbes (1588-1679) con su teoría de la obligación (**duty** que usa en Elements of Law e incluso en De cive y que en el Leviathan cambia por **office**), mediante la cual reconocía que si bien el soberano no tenía ningún límite exterior a su autoridad, debía actuar racionalmente si no quería hacer discutible su soberanía. El límite del soberano era la *razón*, ya que no sería razonable que no buscara el interés de su pueblo, que se confundía con su propio interés. Samuel Pufendorf (1632-1694), teórico del derecho natural y defensor de la autoridad, también aportó elementos nuevos con su aseveración sobre la doble naturaleza del convenio social en sus obras El derecho natural y de gentes (1672) y Deberes del hombre y del ciudadano (1673). John Locke (1632-1704) al defender el derecho natural argumentaba que siempre que el poder perjudicara estos derechos, especialmente a la libertad y la propiedad, los gobernados podían ejercer a su vez el derecho a sublevarse. Debe tenerse en cuenta que el derecho de resistencia en Locke sólo tiende a defender y restaurar un statu quo ante. Rousseau (1712-1778), por su parte, introdujo la idea del contrato social como consecuencia de una "voluntad general", idea que analizaremos con mayor detalle más adelante. Ya en el siglo XIX con las disputas "legitimistas" entre los ultramonarquistas y los monarquistas constitucionales (Charles de Talleyrand) sobre la restauración de la dinastía Borbón en Francia, el concepto de legitimidad entró finalmente en la corriente principal del discurso político.

⁶ Jean Touchard, Historia de las ideas políticas, trad. J. Pradera, México, Rei, 1990, pp.164-169.

En el presente siglo la idea de la legitimidad ha tenido dos grandes líneas, la jurídica que se refiere a normas legítimas --y podemos citar a Kelsen o a Herbert Hart-- y la política que se refiere al poder legítimo. Dentro de la ciencia política ha habido una variedad de discusiones interesantes en torno a la idea de la obediencia a la autoridad. Entre las más importantes están aquéllas que consideran a la legitimidad como una forma para justificar el orden establecido; las que ponen en duda la existencia misma del concepto, caracterizando la obediencia como una cuestión de hábito y costumbre; las que consideran que en lugar de hablar de un concepto tan abstracto como es la legitimidad es preferible hablar de la eficiencia y la eficacia en el desempeño del gobierno; las que concluyen que la legitimidad es una cuestión de poder; las que hablan de ella como emanación de un libre consentimiento de los sujetos a la autoridad; y, las que parten de la noción *weberiana* de la creencia en la legitimidad.

De este modo, en primer lugar se podría pensar en la legitimidad como un mero instrumento para justificar el orden establecido derivado de acuerdos y alianzas entre determinados actores políticos. La legitimidad, en este caso sólo ideología, mistificaría intereses materiales e intentaría cubrir, dignificar y justificar el poder descarnado. El Estado, en este sentido, también podría considerarse como partisano y parcial en favor de los intereses de una clase o grupo. La legitimidad, por tanto, resultaría ser solamente un discurso que sirve para mantener el status quo, pues la obediencia se basaría en motivos tales como el miedo, la coerción, el interés, el honor, etc., es decir, en otros fundamentos que no son en sí *legítimos*.

Sin embargo, ver las cosas de este modo sería confundir la obediencia --en el sentido amplio que mencione en la nota 1-- con la legitimidad. No es posible pensar que el llamado a la legitimidad funcione si no hay nadie que crea que existe. Si es en realidad una mera retórica su existencia se fundaría, entonces, en la incapacidad de la gente para reconocerlo, en los intereses de determinados sectores para ocultarlo y en el engaño abierto. Además, como ya se mencionó, la legitimidad es un complemento

de la obediencia y ello implica que ésta última pueda existir sin necesidad de la primera.

Complementaria es también la idea de que los motivos reales de la obediencia son el hábito y la costumbre. John Schaar argumenta que la obediencia en las sociedades modernas se ha vuelto un asunto de hábito, incluso de necesidad, pero ya *no* de sentimiento o de convicción de que exista legitimidad. Hoy en día, argumenta Schaar, estamos presenciando el declinar de la autoridad legítima como fenómeno moderno.⁷

Habría que matizar este argumento. Es cierto que hay formas de obediencia deliberada que se caracterizan no por la legitimidad sino por el cálculo, el interés y el pragmatismo. Además, también es cierto que hay obediencia basada en el hábito. Pero, para que se desarrolle el hábito es necesario que transcurra cierto tiempo, pues, por ejemplo, la conformación de una autoridad no genera hábitos y costumbres de obediencia de forma automática. Esto lo reconoce el mismo Schaar.⁸ Lo importante en este asunto, y que para Shaar se ha perdido, pero de hecho el lo confunde con el hábito, es que la legitimidad tiene una carga muy alta de irracionalidad que se refleja en los hábitos de la obediencia. Sin embargo, es el apego de la autoridad a las fuentes que generan su legitimidad, o sea a los reclamos a partir de los cuales la autoridad genera una creencia en su legitimidad, lo que no sólo crea el hábito, sino que lo mantiene.

De esta forma se puede decir que si bien es cierto que la gente se acostumbra a obedecer, esta costumbre o hábito esconde tras de sí --y a pesar de que en la vida diaria no se discuta de forma constante, salvo por un número de ilustrados-- el reconocimiento de que determinada autoridad se mantiene apegada a las fuentes de

⁷ Schaar, "Legitimacy in the Modern State", en William Connolly, ed., Legitimacy and the State, Basil Blackwell, Oxford, 1984, p.106.

⁸ Ibid., p.111.

su propia legitimidad. Daré un ejemplo. Supóngase que un rey, cuya fuente de legitimidad es su derecho divino derivado de Dios y a quien sus súbditos están acostumbrados a obedecer desde que ocupó el trono en forma cotidiana y sin cuestionar su hábito, de pronto, un día anunciara que se ha dado cuenta que está en el trono, no por derecho divino, sino porque su padre se lo heredó y que en el fondo es tan igual como cualquiera de sus súbditos nobles y plebeyos. Muy probablemente muchos de sus súbditos, si no es que casi todos, dejarían de verlo como una autoridad, incluso a pesar de que muchos de ellos le sigan obedeciendo debido a que no encuentran otra salida inmediata. Ello nos dejaría con la obediencia, pero ya no hacia una autoridad, es decir hacia algún poder legítimo.

Otra posición con respecto a la obediencia es la que descarta la noción de legitimidad en favor del estudio de aspectos políticos más concretos como la eficiencia y la eficacia en el desempeño del gobierno. Rosemary H.T. O' Kane sostiene que es necesario reemplazar la noción *weberiana* de legitimidad, la cual le parece subjetiva, por la forma en que se lleva a cabo la gestión del gobierno.⁹ Además, O' Kane argumenta que discutir el tema de la legitimidad es confuso y desvía la atención del asunto que verdaderamente importa: el desempeño del gobierno. O' Kane ataca directamente el libro de David Beetham, The Legitimation of Power, porque la obra asume que siempre que en un sistema político no haya coerción, pero sí exista estabilidad, orden y efectividad, la explicación se sustenta con base en creencias compartidas que fundamentan la legitimidad. O' Kane sostiene que esto no es siempre cierto ya que se puede dar la posibilidad de que exista una resistencia pasiva que, si bien mantenga el orden y la obediencia a la autoridad, no esté sustentada en fundamentos legítimos.¹⁰ Para esta autora, finalmente, lo único que explica las crisis no

⁹ "Against Legitimacy", en Political Studies, vol.XLI, septiembre 1993, pp.471-487.

¹⁰ Ibid., p.475.

es tanto el agotamiento de la legitimidad como el fracaso en el desempeño del gobierno.¹¹ De esta forma resulta más acertado explicar, por ejemplo, la caída de la U.R.S.S. con base en el fracaso del gobierno en su desempeño económico que en el agotamiento de su legitimidad.

Sin embargo, O' Kane compara dos cosas disímbricas, ya que la legitimidad y el desempeño no se excluyen, de hecho se complementan. Esto mismo les ha sucedido a varios estudios sobre la legitimidad del Estado en México que se pronuncian en favor del fin de una "legitimidad por gestión" para sustituirla por una "legitimidad de origen".¹² En realidad la legitimidad tiene la posibilidad de sentar la base para un desempeño que se valga menos de la coerción y resulte, al menos en principio, más aceptable. Por lo tanto hablar de legitimidad y de desempeño es referirse a conceptos que se localizan en dos niveles distintos no excluyentes. A pesar de ello, en el largo plazo, la eficacia y, eventualmente, la eficiencia de las instituciones del Estado sí pueden influir en el *fortalecimiento o debilitamiento* de la legitimidad, a pesar de que ésta descansa fundamentalmente en motivos irracionales como ya se mencionó. Sin embargo, lo que es claro es que la legitimidad no puede reducirse a una cuestión ni de eficacia ni de eficiencia, pues entonces no estamos ya hablando de legitimidad. De esta forma, la eficacia y la eficiencia pueden ser componentes de la legitimidad, pero no la determinan. Al respecto nos dice Linz, que cuando hay legitimidad, la eficacia y la eficiencia multiplican el apoyo en la creencia de la primera, pero en ausencia de legitimidad, el fracaso de estos dos elementos multiplica el desencanto. La eficacia se refiere a la capacidad para hallar soluciones. La eficiencia, por su parte, se refiere a la

¹¹ *Ibid.*, p.480.

¹² Un ejemplo es el ensayo de José Antonio Crespo, "Crisis económica; crisis de legitimidad" en Bazdresch, Bucay, Loeza y Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste*, México, F.C.E., tomo 1, *Los tiempos del cambio, 1982-1988, 1992*, pp.15-33.

capacidad para solucionar de la forma más adecuada los problemas planteados.¹³

Otra posición es la de Arthur Stinchcombe, para quien la legitimidad se reduce a una cuestión de poder; la legitimidad es una reserva de poder (**power reserve**).¹⁴ Para él, sólo puede hablarse de legitimidad cuando una autoridad puede apoyarse en otros poderes para hacer cumplir determinadas disposiciones. La obediencia implica, antes que nada, un cálculo de costo-beneficio. Por ejemplo, un individuo obedece ciertas instrucciones en un procedimiento burocrático como, por ejemplo, pagar la tenencia de su automóvil no porque necesariamente crea en el procedimiento en sí sino porque cree que el procedimiento está respaldado por otras autoridades superiores que en caso de no pagar le infringirán un costo mayor. De esta forma también se descartan los valores compartidos por una comunidad como fuente de legitimidad, pues los valores sobreviven siempre y cuando estén respaldados por el poder (por ejemplo, el anglicanismo se extendió en Inglaterra gracias a que tuvo todo el apoyo del Estado y no simplemente a que, de pronto, se le considerara "superior" al catolicismo).

El problema con esta posición es que convierte a la legitimidad en una función del poder. Esto fractura la noción misma de legitimidad ya que ésta es, antes que nada, un concepto de jure y no sólo y exclusivamente de facto.¹⁵ En este sentido no habría diferencia entre un monje que cumple rigurosamente con su ayuno y un sujeto que cumple órdenes bajo amenaza de muerte. Los dos obedecen y cumplen. Hay una similitud en los actos, pero no en los fundamentos para obedecer y ello es la diferencia

¹³ Ver. Juan José Linz, La quiebra de las democracias, trad. Rocío de Terán, Alianza editorial y CONACULTA, 1987, pp.43-50.

¹⁴ Arthur L. Stinchcombe, Constructing Social Theories, N.Y., Harcourt, Brace and World, 1968, capítulo 4.

¹⁵ Jose Guilherme Merquior, Rousseau and Weber. Two Studies in the Theory of Legitimacy, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1980, p.8.

esencial entre una obediencia fundamentada en la legitimidad y otra basada en motivos diversos.

Por otra parte, la tradición *rousseauniana* derivada del concepto de "voluntad general" también se ha relacionado con la idea de la obediencia en forma legítima a la autoridad. Para Rousseau, la maldad del hombre es producto de la sociedad; concretamente, de la degeneración de la vida social. En su obra Emile ou de l'éducation plantea claramente la idea de que en el "estado de naturaleza" el hombre es bueno y feliz, pero al entrar en sociedad se envilece. Es importante tener presente que para Rousseau en el "estado de naturaleza" el hombre es un ser amoral --al contrario de la tesis *lockiana* de la perfecta moralidad del estado natural--, ya que ciertas nociones como moral y justicia son producto de la sociedad.

Al contrario de lo que sostienen algunos autores, Rousseau no atenta de una manera anarquista ni contra las ideas de libertad ni contra las instituciones libres y tampoco es un nostálgico que pretende un regreso al "estado de naturaleza".¹⁶ Sin embargo, debe quedar claro que de ningún modo se le puede considerar un liberal. Para él, si bien la sociedad es responsable de la inequidad y la injusticia, es paradójicamente sólo mediante la vida en sociedad como el hombre puede librarse de estos males. En este sentido, Merquior señala que, en general, en la obra de Rousseau la pregunta es: ¿cómo puede el hombre civilizado --el que vive en sociedad-- recobrar la bondad y la felicidad del "estado de naturaleza", dado que un retorno a éste es no sólo inconcebible sino también desde el punto de vista moral indeseable?¹⁷ Hay que recordar que para Rousseau sólo en sociedad el hombre, a pesar de todos los males que adquiere, desarrolla un sentido de moralidad fundamental.

¹⁶ Ibid., p.59.

¹⁷ Ibid., p.19.

La respuesta es doble y complementaria. Por una parte, está lo que Rousseau denominó la "voz interior", o sea un instinto de eticidad que es innato al hombre y le permite juzgar sus actos. Sin embargo, la "voz interior" de cada hombre por sí misma no lo libra de la opresión de la sociedad más que de forma individual. La liberación de los hombres en su conjunto se alcanza sólo mediante la "voluntad general", es decir un llamado colectivo de la razón que además de moral también es político.

Ahora bien, ¿cuál es el nexo entre legitimidad y "voluntad general"? En El contrato social Rousseau señala que,

Me he propuesto buscar si puede existir en el orden civil alguna regla de administración legítima y segura, considerando los hombres como son en sí y las leyes como pueden ser... El hombre ha nacido libre y en todas partes se halla en cadenas. Créese alguno señor de los demás, sin dejar por esto de ser más esclavo que ellos mismos. ¿Cómo ha tenido efecto esta mudanza? Lo ignoro. ¿Qué cosas pueden legitimarla? Me parece que podré resolver esta cuestión.¹⁸

La respuesta que da Rousseau es que un orden legítimo sólo puede ser resultado de un contrato libre basado en el interés común. Es decir, una autoridad es políticamente legítima cuando encarna la "voluntad general", lo cual sólo es posible si todos los ciudadanos han decidido voluntaria y libremente unir las capacidades de las que gozaban en el "estado de naturaleza" en aras de lograr el bien común. De este modo, la única forma de legitimar la obediencia política es cimentarla sobre un libre consentimiento, ya que su fundamento no puede ser la mera sumisión y acatamiento de las disposiciones de la autoridad, sino el sentido de lograr a través de él, el interés común. El contrato social es, así,

una forma de asociación capaz de defender y proteger con toda la fuerza común la persona y los bienes de cada uno de los asociados; pero de modo que cada uno de estos uniéndose a todos obedezca a sí mismo y quede tan libre como antes.¹⁹

¹⁸ Juan Jacobo Rousseau, El contrato social, Libro I, Capítulo I, México, Ed. Quinto Sol, 1987, pp.11-12.

De lo anterior se desprende el problema del gobierno. Mientras que la soberanía es la voluntad para *crear* leyes y se deriva directamente del contrato social, siendo por ello legítima en sí misma, el gobierno es la fuerza para *ejecutar* las leyes, pero no se deriva directamente del contrato social. Por lo mismo debe legitimarse. ¿Cómo lo hace? A través de la democracia. Para empezar, Rousseau admite que una democracia perfecta --directa-- es imposible ya que ello implicaría que todos los ciudadanos se dedicaran durante buena parte de su tiempo a las labores políticas. Por lo tanto, la única esperanza de acercarse a la democracia se encuentra sólo en las comunidades pequeñas en las cuales los individuos puedan desarrollar una cierta virtud cívica, entendida como la participación en los asuntos políticos. Es en Estados pequeños donde se puede desarrollar una verdadera legitimidad política del gobierno, pues a través de la participación ciudadana se asegura un control permanente del poder acorde con el interés general y se educa al individuo al desarrollarse una acción social autónoma y responsable.

Rousseau desconfiaba de los representantes del pueblo ya que, según él, "en el momento en que un pueblo nombra representantes ya no es libre; deja de existir".²⁰ Sin embargo, en las actuales sociedades modernas y complejas la figura del representante es imprescindible para el sentido de democracia que se busca alcanzar de acuerdo con el patrón occidental consolidado. El nombre mismo de democracia representativa es el más claro ejemplo de renuncia a toda posibilidad de democracia *à la Rousseau*. Esto no sólo resulta lógico a partir de la realidad de la mayoría de los Estados, sino que también se ha adoptado como la forma más eficiente para que las sociedades complejas participen mediante sus representantes en los parlamentos y congresos.

¹⁹ *Ibid.*, Libro I, Capítulo VI, pp.21-22.

²⁰ *Ibid.*, Libro III, Capítulo XIII, p.108.

De acuerdo con lo anterior, Philippe Lavaux señala que a diferencia de la idea clásica de la democracia, en la época actual ya se acepta la figura de los partidos políticos como parte de ella.²¹ Para Raymond Aron la característica fundamental de los regímenes auténticamente democráticos yace en el hecho de que en ellos existe la competencia entre partidos.²² De esta manera la noción, que no necesariamente encarna en la realidad, de que la democracia representativa es y debe ser la fuente de toda legitimidad política, se impone sobre prácticamente todos los Estados del mundo actual.²³ Un solo paso liga esta idea con los procesos electorales como su encarnación habitual. De esta forma, parecería que a lo largo de la historia ha habido una línea que nos ha conducido a la idea de que sólo la democracia es una fuente legítima de autoridad.

La legitimidad originada en las tradiciones y la sangre pareció quedar rebasada a partir de la Revolución Francesa cuando el monarca dejó de ser Rey de Francia para convertirse en Rey de los franceses. La legitimidad fundada en la monarquía también dejó de ser viable con el fin de la Primera guerra mundial; el fascismo con el fin de la Segunda; y, el "socialismo real" con la caída del Muro de Berlín. La lógica histórica parece ser irrefrenable en su camino hacia la presentación exclusiva de la democracia en el escenario de la legitimidad. El discurso político internacional --reflejo de cada discurso nacional y a la vez con una existencia por encima de ellos-- refleja el deseo de perfeccionar, mantener o en el menor de los casos tan sólo alcanzar, el ideal democrático.

²¹Philippe Lavaux, Les grandes démocraties contemporaines, Paris, Presses Universitaires de France, 1983, p.31.

²² Raymond Aron, Démocratie et totalitarisme, Paris, Gallimard, 1965, pp.94-97.

²³ Subrayo la frase "prácticamente todos los Estados" porque a raíz de la caída del llamado "socialismo real" ningún Estado --sea en realidad considerado como democrático o no-- se ha pronunciado de forma abierta en contra de la legitimidad que concede la democracia representativa, es decir el modelo occidental moderno. Con ello se ha abandonado toda pretensión de constituir variantes de democracia como las llamadas "democracias populares".

Sin embargo, lo que a mi entender muestra esta sucesión de diversas fuentes de legitimidad **no es un camino ascendente hacia la democracia, sino una serie inconexa de diversas creencias sobre las fuentes de legitimidad que se han dado en la historia. De esta manera, lo legítimo no es la democracia en sí, sino la creencia de que lo es.** Hablar de creencia nos remite obligadamente a Weber, pero también a algunos de sus críticos si se quiere defender su posición.²⁴

Para Weber, las ideologías no son absolutas. Todas ellas son el reflejo condicionado de determinados intereses, tanto materiales como no materiales, gestados por la historia y el medio.²⁵ En este sentido, la democracia es un método y un medio, nunca un fin en sí misma. Es un método para seleccionar líderes, así como para retirarlos del poder, y un medio tanto para darle a la autoridad un halo de legitimidad como para incluir a los segmentos políticamente significativos de la población en los asuntos públicos de la nación. Pero no es un instrumento para decidir sobre la política, pues ello requiere más que de votos, de compromisos.²⁶

²⁴ Algunos trabajos interesantes contemporáneos que de alguna u otra manera toman la idea de la creencia *weberiana* son, entre otros, los de Carl Joachim Friederich, Seymour Martín Lipset y David Easton. Para Friederich la legitimidad tiene que ver con la posibilidad de que un gobierno o autoridad goce de la creencia en ella por parte de la mayoría de la población (ver C. J. Friederich, Man and his Government: an Empirical Theory of Politics, New York: McGraw-Hill, p.234). Para Easton la legitimidad se identifica con la convicción de parte del individuo de que es correcto y propio aceptar y obedecer a la autoridad (ver David Easton, A Systems Analysis of Political Life, New York, John Wiley, 1965, p.278). De alguna manera esta concepción de la legitimidad implica la noción de confianza. La población cree que se debe obedecer al Estado porque es legítimo y ello desarrolla cierta confianza en los actos de éste. Lipset, por su parte trata la legitimidad y la creencia popular en la legitimidad de las instituciones como equivalente. Para él, la legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. Además reconoce que el desarrollo económico también ayuda a mantener la legitimidad (ver S.M.Lipset, "Social Conflict, Legitimacy and Democracy" en William Connolly, ed., Legitimacy and the State, Basil Blackwell, Oxford, 1984, p.88).

²⁵ Vatro Murvar, Theory of Liberty, Legitimacy and Power, New Directions in the Intellectual and Scientific Legacy of Max Weber, Routledge and Kegan Paul, 1985, p.3. En este sentido Weber denota una cierta influencia neokantiana en su apreciación de la epistemología.

²⁶ Vatro Murvar y Ronald M.Glassman, Max Weber's Political Sociology. A Pessimist Vision of a Rationalized World, Connecticut, Greenwood Press, 1984, p.60.

De este modo, en Weber la distinción entre sistemas que descansan en el consentimiento del pueblo y los que son opresivos no tiene sentido. Primero, porque Weber se abstuvo de discutir la legitimidad en términos valorativos y segundo, porque según dice Mommsen, Weber pareció asumir que todo sistema estable parece gozar de un cierto consentimiento de parte de los gobernados.²⁷ Weber defendía a la democracia en los siguientes términos: bajo las condiciones políticas y sociales de las modernas sociedades burocratizadas, la democracia parlamentaria ofrecía el máximo de posibilidades de dinamismo y liderazgo. Pero la doctrina clásica de democracia tenía poco significado para él, pues nunca creyó en las ideas de soberanía popular.²⁸ Esta idea, junto con las teorías socialistas y todas aquellas que pretendían abolir la dominación del hombre sobre el hombre (para decirlo en otros términos) eran, para él, sólo utopías. La democracia no era, de ningún modo, la realización del principio de autodeterminación del pueblo, sino que su verdadero propósito, en su versión parlamentaria, consistía en crear y formar políticos carismáticos para que tomaran el poder y controlaran a las burocracias.

Pero aquí hay que volver a su concepto de creencia. Todo lo que uno hace se sostiene en una red de creencias que operan en diferentes grados tanto acerca del modo como es el mundo, como sobre la forma de comportamiento de la gente en él. Si las creencias fueran completamente diferentes, también los comportamientos serían distintos. Esto aun cuando muchas veces exista en realidad una brecha entre creencias y comportamiento. Sin embargo, la creencia --independientemente de que siempre se actúe de conformidad con ella o no-- marca un punto de referencia fundamental para entender a las sociedades.²⁹

²⁷ Wolfgang Mommsen, The Age of Bureaucracy. Perspectives on the Political Sociology of Max Weber, Oxford, Basil Blackwell, 1974, p.86.

²⁸ Ibid., p.87.

²⁹ David Beetham, "In Defense of Legitimacy", en Political Studies, vol.XLV, 1993, p.489.

De esta forma, cuando existe la probabilidad de que la acción social esté guiada por la creencia en la existencia de un orden legítimo, en ese grado el orden se considerará válido.³⁰ La validez para Weber consistía en el consentimiento y la obediencia voluntaria a la autoridad. Aunque no se descartaba que detrás de la obediencia hubiera otros motivos tales como la costumbre o el interés.

Para Weber, sin embargo, la costumbre no resultaba válida en el sentido de obligatoriedad. Por otra parte la obediencia guiada por el interés tampoco era válida en este mismo sentido. La validez de un orden social significaba más que la mera existencia de una uniformidad de la acción social determinada por la costumbre o el interés. La validez implicaba el reconocimiento de que las reglas para el cumplimiento de determinadas disposiciones debían ser obligatorias para los sujetos. En este sentido la creencia sí es válida, pues se enraizaba en un convencimiento genuino y no en la amenaza, el interés o la mera costumbre.³¹ Sólo la creencia de los sujetos en la legitimidad que tienen las autoridades para hacerse obedecer podía entonces generar un orden social estable. Así, la dominación legítima era la subordinación, voluntaria y convencida, al poder en cuya validez creía el sujeto.

La creencia *weberiana* en la legitimidad tiene algunos críticos que la atacan desde un punto de vista valorativo. Dentro de ellos hay autores que descartan el concepto de legitimidad siempre y cuando no se fundamente sobre bases éticas y morales del poder. De ser así, aseguran, se podría argumentar que incluso una tiranía puede ser legítima. En este sentido Grafstein no está de acuerdo con Weber quien, al identificar la legitimidad como una creencia de los sujetos, es indiferente a las razones que existen --para aprobar o desaprobado un determinado régimen. Además, critica a Weber por aceptar como base de la legitimidad la creencia, lo cual es equivalente a

³⁰ V. Murvar y Glassman, *op.cit.*, p.55.

³¹ J.G. Merquior, *op.cit.*, p.91.

igualar la justicia, por ejemplo, con lo que se crea que es la justicia.³² Otro argumento basado en elementos valorativos en contra de la creencia como la fuente de la legitimidad es el de Peter Stillman, para quien un gobierno es legítimo sólo si los resultados de las acciones que el gobierno lleva a cabo (**outputs**) son compatibles con el patrón valorativo de determinada sociedad. Es decir, la legitimidad es la compatibilidad entre los resultados de los "outputs" con los valores de la sociedad.³³ De esta forma lo importante son los valores sociales y no la creencia, pues ella no es más que mera opinión.

Además hay otras críticas apoyadas en valores, pero que restan toda validez al concepto de legitimidad y, que de hecho lo disuelven y pretenden "reducirlo" a parte de un universo complejo de valores dentro de los cuales el Estado ocupa un papel secundario. La legitimidad política se deriva, entonces, de otros valores y es sólo un aspecto para justificar todo el orden social y económico existente. La legitimidad política se disuelve en un mar de valores del sistema. En consecuencia, la legitimidad de la política no es en sí lo importante sino su ayuda para mantener los valores del resto del sistema. Esta posición le resta al concepto de legitimidad --en este caso política-- todo valor en sí misma, ya que lo disuelve dentro de otros valores que aparentemente comparte la sociedad en su conjunto, pero que en realidad no están bien definidos ni hay acuerdos sobre ellos.

Habermas, por su parte, critica la concepción general de Weber acerca de la legitimidad, pues la considera incompleta ya que el viejo sociólogo de Heidelberg sólo se preocupó por la capacidad de un orden determinado para generar una creencia en su propia legitimidad. La pregunta con la que Habermas pretende ir más allá de esto es acerca de la verdad o falsedad de las creencias mismas. Para él, cualquier creencia

³² R. Grafstein, "The Failure of Weber's Concept of Legitimacy", en *Journal of Politics*, núm.43, 1981, p.456.

³³ Peter G. Stillman, "The Concept of Legitimacy" en *Polity*, vol.10, núm.1, otoño de 1974, pp. 39-42.

efectiva en la legitimidad tiene una relación inmanente con la verdad que puede probarse y criticarse.³⁴ Para Habermas hay que desarrollar estándares racionales para contrastarlos con las creencias en la legitimidad y de esta forma poder conceptualizar una forma de vida moderna que verdaderamente merezca y reciba la aceptación de los individuos.³⁵ El problema con la visión de Habermas es que al defender solamente las construcciones racionales que fundamentan una *verdad* en consonancia con las líneas marcadas por la Ilustración, pasa por alto la advertencia *weberiana* de que discutir los valores es participar en la eterna lucha entre dioses y demonios. Esto es, Habermas olvida en su afán de restablecer las vías del proyecto de la Modernidad, que el conflicto entre valores no se puede resolver y, por lo mismo, no es válida la referencia a la *verdad* como fundamento de la creencia.

Para Weber, el elemento crucial para caracterizar la validez de un sistema de dominación **no** es la variedad de las creencias, ni su apego a valores o su capacidad para generar obediencia, sino la variedad histórica de reclamos que han hecho y hacen los gobernantes sobre su propia legitimidad. Es por ello que Weber no aborda la cuestión sobre los *fundamentos* de la legitimidad sino sobre las *formas* que han adquirido los reclamos que han dado los gobernantes históricamente sobre su propia legitimidad.³⁶ Sus tipos de dominación legítima --carismática, legal-racional y tradicional-- se definen a partir del punto de vista de los gobernantes, no de los gobernados. Esto explica que Weber nunca haya incluido a la democracia como un tipo de dominación.

De este modo las formas de legitimidad en Weber no se refieren a las bases sobre las cuales se origina la legitimidad sino a los diferentes tipos de reclamos que

³⁴ Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis*, trad. Thomas McCarthy, Boston, Beacon Press, 1973, p.97.

³⁵ *Ibid.*, p.113.

³⁶ Merquior, *op.cit.*, p.98.

usan los gobernantes para generar una creencia en su propia legitimidad y, con ello, obediencia en los sujetos. Esta es la principal razón por la cual Weber, a diferencia de Montesquieu, por ejemplo, nunca definió formas ilegítimas de dominación.³⁷ Al enfatizar el reclamo de los gobernantes en su propia legitimidad, Weber se abstiene de buscarle a ésta un significado de carácter, digamos, democrático o monárquico. La creencia sólo refleja en los gobernados el reclamo de los gobernantes.

Jose G. Merquior considera que para poder tener una visión más completa de la legitimidad es posible unir la visión de Weber con la de Rousseau en un punto: la democracia. Ya se analizó en forma breve lo que para Weber significaba la democracia, no obstante es necesario resaltar una idea importante que no se enfatizó anteriormente: el carácter parlamentario de su visión de democracia. Para Weber, es en el parlamento donde puede surgir el líder que se imponga de una forma democrática plebiscitaria haciendo uso de su carisma y fuerza personales sobre la racionalidad burocrática que apresa la esfera política de las sociedades en la modernidad. El líder se educa y madura dentro del parlamento y sus discusiones, adquiriendo las cualidades de demagogo (al estilo de Pericles en la antigua Atenas). Este héroe casi *nietzscheano* es el único que puede devolverle la espontaneidad y la creatividad al quehacer político por encima de las burocracias mediante la democracia plebiscitaria. Merquior une en este punto a Rousseau, para quien, como ya se discutió, la democracia participativa es la fuente por excelencia de la legitimidad política. La participación es lo que evita que se usurpe la soberanía, pues asegura un control permanente del poder y educa al ciudadano ³⁸.

³⁷ Weber sin embargo sí habla de dominación no legítima cuando abordó su estudio sobre la tipología de las ciudades y, específicamente, cuando hablaba del desarrollo de las ciudades comerciales occidentales con capacidad administrativa y cierta autonomía política. Su estudio se publicó por primera vez en *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* en el tomo 47 en 1921, bajo el título de "Die Stadt" (La ciudad). En la octava reimpresión de la segunda edición en español, tomada de la cuarta en alemán de *Economía y sociedad* del Fondo de Cultura Económica, se halla bajo el título de "La dominación no legítima", pp.938-1046.

Para Merquior la idea *weberiana* de que el parlamento forme líderes fuertes, capaces y carismáticos no entra en contradicción con la noción *rousseauiana* de una democracia participativa para forjar una sociedad más libre. La dicotomía de las sociedades modernas es, así, entre burocracia o democracia participativa con gobernantes que asuman mayores compromisos políticos.³⁹

Sin embargo, considero que esta visión de Merquior deja poco espacio a la legitimidad fuera de la democracia poniéndola en un límite relativamente estrecho. Además, se le puede considerar como un intento más que busca sintetizar a Weber con algún otro gran pensador con el fin de elaborar una justificación de la democracia moderna en términos *weberianos*, lo cual desvirtúa la intención del propio Weber. Asimismo, hacer una síntesis entre él y Rousseau es pasar por alto una serie de diferencias esenciales entre ambos. Sólo para mencionar dos importantes divergencias entre muchas otras, tenemos, por una parte que mientras Weber es un liberal antes que nada, Rousseau, como ya se dijo, no lo es, pues la libertad *rousseauiana* surge sólo mediante el contrato social y la igualdad. Por otra parte, mientras, de alguna forma Rousseau no renuncia a la idea de la Razón --como ser de su tiempo--, Weber vive en su método la hermenéutica y el legado de Kant. Tan sólo estas dos diferencias los hacen difíciles de comparar y, aún más, de unir.

Para los propósitos de la presente tesis es muy importante aclarar que no se intenta explicar la forma en que los diferentes grupos de la sociedad de los que se hablará mostraban su aceptación de la creencia que el Estado generaba acerca de su legitimidad. Esto implicaría dar otro enfoque al trabajo y establecer otras vías de explicación, tales como, por ejemplo, tratar de medir la confianza de los individuos o grupos en las instituciones del Estado o mostrar el apoyo de esos actores hacia éste último. Lo que sí se pretende es simplemente explicar en qué fundamentos o fuentes

³⁸ Merquior, *op.cit.*, p.57.

³⁹ *Ibid.*, p.223.

se ha basado la creencia en la legitimidad del Estado mexicano y analizar las condiciones que éste ha "ofrecido" a los diversos sujetos sociales para su aceptación. Es decir, nos mantendremos "del lado del Estado", de lo que fundamenta la creencia en su propia legitimidad y de su capacidad para ofrecer condiciones a la sociedad para aceptarla, sin ver si en realidad todos los actores siempre la aceptaron y cómo mostraron su adhesión.

En el caso mexicano, el Estado que se consolidó después de la Revolución sí generó una creencia en su propia legitimidad y ésta gozó de aceptación en la sociedad. Las fuentes principales --que no necesariamente las únicas-- a partir de las cuales el Estado mexicano fomentaba esa creencia eran, por una parte, su discurso nacionalista y populista que sirvió de marco para toda la política social y, por la otra, su papel de agente principal del desarrollo y distribuidor de beneficios para distintos sectores de la sociedad.

Lo importante es que estas fuentes de la creencia en la legitimidad tenían vínculos muy estrechos con el modelo de desarrollo que el Estado mexicano adoptó en la era posrevolucionaria, que no sólo, con el transcurso del tiempo y la consolidación de las instituciones, resultó compatible con la ideología nacionalista y populista sino que era el instrumento esencial para llevar a cabo la integración de la sociedad mediante el desempeño del Estado en la economía. Sin embargo, el cuadro sólo podría sostenerse en tanto la sociedad no se volviera demasiado compleja y los principales sectores mantuvieran una identificación con el Estado, ya fuera a través de la incorporación como en el caso de los sectores populares o bien a través de concesiones, apoyos y protección de intereses como en el caso de los empresarios. La forma en la cual evolucionó el sistema dejó poco espacio para los nuevos grupos que el propio desarrollo generó.

Por su parte, la aceptación de esta creencia se basaba en la capacidad del Estado para integrar --o mantener la esperanza de integrar-- a la población tanto

ideológica como económicamente en un proyecto de desarrollo en el cual existía la promesa de beneficios para todos. Sus orígenes revolucionarios y la debilidad relativa de los grupos sociales frente al Estado, le permitieron generar este tipo de creencia en su legitimidad a partir de su consolidación en la década de 1930 e incluso posiblemente desde antes.

CAPÍTULO II: DE CUANDO FUNCIONABA LA CREENCIA EN LA LEGITIMIDAD.

El Estado que emergió de la Revolución y se consolidó durante la década de 1930 enfrentó la enorme tarea de iniciar la marcha hacia el desarrollo. Durante los treinta años que siguieron al sexenio del presidente Lázaro Cárdenas las bases fundamentales para llevar a cabo esta meta no solamente permanecieron prácticamente incuestionadas, sino que los principales actores involucrados las consideraban legítimas. Estos actores eran, sobre todo: un Estado que era el motor del desarrollo nacional, rector y dirigente del proceso económico, que además se erguía como árbitro de la lucha de clases⁴⁰; un sector popular incorporado mediante mecanismos corporativos al partido oficial; y, un sector empresarial mexicano protegido y gran beneficiario del proceso económico.

Entre estos sectores se fundó una *alianza* tácita posrevolucionaria con ayuda de la cual, el Estado echó a andar el modelo económico. En su alianza, el Estado posrevolucionario supo incorporar a los sectores populares de la sociedad y así "adquirió una efectiva sustentación clasista y popular, pero no perdió nunca el rumbo liberal, la pasión dirigista de secularizar al país y [la intención de] crear las condiciones políticas e institucionales propicias al desarrollo del capitalismo".⁴¹ El problema fue que se quedaron fuera sectores que, si bien en ese entonces eran prácticamente inexistentes en su sentido moderno, resultaron ser los más grandes beneficiarios del desarrollo y crecimiento posrevolucionario, las clases medias. Ya veremos más adelante cómo esta situación originará los primeros cuestionamientos de la aceptación

⁴⁰ "[En] la Constitución de 1917 que bosquejan los rasgos esenciales del nuevo Estado [...] se reconocen los derechos iguales de todos los ciudadanos, así como el antagonismo clasista. Y es precisamente para evitar que este antagonismo irreconciliable destruya a la sociedad en una guerra sin sentido, que se propone la intervención de un "árbitro imparcial", un poder que se eleva por encima de las clases y está encargado de regular la disputa. Este "árbitro" es el Estado", en Juan Felipe Leal, "The Mexican State: 1915-1973, A Historical Interpretation", *Latin American Perspectives*, vol.2, verano de 1975, p.56.

⁴¹ Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Ed. Cal y Arena, tercera edición, 1989, p.25.

de la creencia en la legitimidad del Estado mexicano, desde luego no por los beneficios obtenidos sino por falta de canales de participación adecuados a sus exigencias. Lo que interesa destacar en este apartado es ver cuáles fueron las fuentes sobre las que se construía y, específicamente, se mantenía la creencia en la legitimidad del Estado a partir del periodo cardenista y hasta 1970.

A lo largo de este periodo el Estado mexicano logró mantener un altísimo grado de estabilidad social y política que no encuentra su explicación en análisis simplistas que se basan en el uso sistemático de la coerción y la violencia por parte del Estado. Éstas en realidad fueron más la excepción que la regla, pues el Estado mexicano contaba entonces con un grado alto de legitimidad y consenso. Esto explica en gran medida la armonía política que caracterizó el comportamiento de las clases sociales a partir de 1935, ya que si bien sí hubo movimientos de protesta, estos nunca pusieron en entredicho la aceptación de la creencia en la legitimidad del Estado como tal --al menos hasta 1968.

La ideología nacionalista y populista, así como su papel de agente principal del desarrollo son los principales sustentos de la creencia en la legitimidad histórica del Estado mexicano. De esta manera, el gran logro de los gobiernos posrevolucionarios fue hacer que el proyecto de integración económica e ideológica, que estaba en la base de la creencia en su legitimidad, apoyara la estabilidad política y ésta, a su vez, retroalimentara las bases para el crecimiento económico dirigido por el Estado y la ideología nacionalista y populista. El resultado fue que, a pesar de que existía un proceso de rápida concentración de la riqueza, en realidad también mejoraba la situación de todas las clases sociales en general.⁴²

Los factores que permitieron al Estado fundamentar de tal modo su legitimidad fueron, primero, sus orígenes revolucionarios y segundo, la debilidad relativa de las

⁴² Carlos Tello, La política económica en México, 1970-1976, México, Ed. Siglo XXI, segunda edición, 1979, p.31.

clases sociales frente a él, así como su capacidad para organizar a los sectores populares. Estos puntos se analizarán con mayor detenimiento a continuación.

Los orígenes revolucionarios del Estado le permitieron apropiarse de toda bandera que hiciera énfasis en el carácter progresista, popular y nacionalista de la Revolución desarmando toda posible oposición que intentara legitimarse en estos principios. Además, el Estado se guardó muy bien de mantenerlos bajo un halo de ambigüedad y nunca darles una definición precisa para poder usarlos con toda flexibilidad en su beneficio.⁴³ Esto creó la base para elaborar un discurso nacionalista y populista como encarnación de la "ideología de la Revolución".⁴⁴ Es necesario señalar, como lo hace Luna Ledesma, que el Estado mexicano se institucionalizó "en medio de significativos conflictos con intereses extranjeros (lo que contribuyó a su dimensión nacionalista) y con intereses privados nacionales (lo que contribuyó a su dimensión popular)".⁴⁵

El nacionalismo, como ideología de Estado, se redefinió mediante el nuevo discurso y transformó su "contenido negativo, que durante todo el siglo XIX postuló la existencia de un enemigo externo o la debilidad que significaba la falta de unidad nacional, [en] un contenido positivo [al] considerar el desarrollo económico como una afirmación nacional. De esta manera, del patriotismo deviene uno de los elementos que legitiman al Estado".⁴⁶ La voluntad del Estado se identificaba con la voluntad de la

⁴³ "La Revolución dejó de ser una fuerza real después del sexenio de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) pero su prestigio histórico y el aura de sus transformaciones profundas siguió dando legitimidad a los gobiernos mexicanos de la segunda mitad del siglo XX... [El Estado convirtió] al hecho revolucionario en un presente continuo y un futuro simple promisorio", en Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, A la sombra de la Revolución Mexicana, México, Ed. Cal y Arena, sexta edición, 1991, p.189.

⁴⁴ Aguilar Camín nos dice que "la Revolución Mexicana es a la historia contemporánea de México, lo que la Revolución francesa ha sido a Francia y la soviética a la URSS: la referencia mitológica del presente, un **talismán de legitimidad** que los gobiernos que se postulan sus herederos esgrimen sin cesar como certificado de origen y como promesa de un futuro deseable, siempre por realizarse", en Después del milagro, op.cit., p.21.

⁴⁵ En: Los empresarios y el cambio político, México, 1970-1987, México, Ediciones Era, 1992, p.21.

Nación como una y la misma cosa. En el periodo que va de 1928 a 1940 se adoptó la idea de que para "adelantar el interés nacional, el Estado deb[ía] imponerse[...] como un árbitro supremo y sus decisiones no p[odían] ser resistidas por nadie, ni por la ley. [Surgió así,] un interés representado y defendido por el Estado y exclusivamente por el Estado".⁴⁷ En cuanto al nacionalismo posterior a Ávila Camacho, se puede decir que fue un nacionalismo conservador que pugnaba por la unidad nacional, negando la diferencia entre derecha e izquierda, colocando asimismo el interés nacional por encima de las diferencias de clase y reconociendo en el desarrollo económico una meta esencialmente revolucionaria. Con el discurso nacionalista se pretendía alcanzar el consenso social y la integridad nacional.⁴⁸ Además, en relación con esto habría que considerar la enorme importancia que tuvo dentro de este discurso la existencia del artículo 27 de la Constitución que otorgaba en última instancia toda propiedad a la Nación y que tuvo uno de sus momentos más significativos durante la expropiación petrolera.

Por su parte, el ingrediente populista del discurso fue el marco de la política social del Estado mexicano. Alain Touraine, en este sentido, define al populismo como una reacción de tipo nacional frente a una modernización dirigida desde el exterior. Es una tentativa de control antielitista del cambio social.⁴⁹ Además, apela a la especificidad de una cultura nacional y a un Estado que se identifique con el pueblo. En México, el simple hecho de que los sectores populares hubieran sido los actores protagónicos de la Revolución y el deseo del Estado de generar una creencia en su

⁴⁶ Ilán Bizberg, Estado y sindicalismo en México, México, El Colegio de México, 1990, p.47.

⁴⁷ Rafael Segovia, "El nacionalismo mexicano. Los programas políticos revolucionarios (1929-1964)", en Centro de Estudios Internacionales, Lecturas de política mexicana, México, El Colegio de México, 1977, pp.47-48.

⁴⁸ Frederick C. Turner, La dinámica del nacionalismo mexicano, México, Ed. Grijalbo, trad. Guillermo Gaya Nicolau, 1971, pp.19-21.

⁴⁹ Alain Touraine, América Latina. Política y sociedad, trad. Mauricio Armiño, Espasa-Calpe, 1989, p.165.

legitimidad a su sombra, lo obligaba a diseñar una política social amplia y a otorgar ciertas reivindicaciones populares aun antes de que los propios sectores populares las formularan. El Estado se erigió así en garante de la justicia social y desde entonces no pudo "ignorar las necesidades sociales que inevitablemente derivaban de los desequilibrios inherentes al desarrollo[...] [y] las reivindicaciones populares más urgentes [fueron] recuperadas por el gobierno y utilizadas como un mecanismo de movilización en su favor".⁵⁰ Esto es muy importante porque permitía al Estado mantener el apoyo y la lealtad de las masas. Además, en su aspecto económico el discurso nacionalista y populista enfatizaba:

- Una reforma agraria que no sólo redefinía las bases de propiedad, sino también el modelo productivo.
- La nacionalización que daba al Estado el control sobre los sectores estratégicos de la economía.
- La sustitución de importaciones como medio para industrializarse y romper la dependencia del exterior.⁵¹

Para ello, desde luego que el contenido nacionalista y populista del discurso cristalizó en disposiciones legales concretas, tales como los artículos 3, 27 o 123 y ello, a su vez, redundó en un fortalecimiento de la creencia en la legitimidad del Estado mexicano.

Por su parte, la debilidad relativa de las clases económicamente dominantes, así como la incapacidad de los sectores populares para lograr un frente viable, autónomo y organizado ante el Estado le permitieron a éste último tomar la batuta y decidir el rumbo y el tipo de desarrollo que el país habría de seguir. El Estado surgía

⁵⁰ Turner, *op.cit.*, pp.50-51.

⁵¹ José Luis Reyna "Movilización y participación políticas: discusión de algunas hipótesis para el caso mexicano", en *El perfil de México en 1980*, México, Ed. Siglo XXI, 197, p.517 y ver Manuel Villa, "Las bases del Estado mexicano y su problemática actual", en *Ibid.*

como el rector del proceso económico, pero también se comprometía a distribuir los beneficios de ese proceso y vigilar los intereses de los distintos sectores sociales.

Durante la década de 1930, el Estado pudo crear una estructura de dominación con base en la cual sustentó un modelo de crecimiento que le permitió orientar la acción de los diversos grupos y clases sociales. El Estado se auto definió como el agente principal de un desarrollo que pretendía hacer partícipes de los frutos del progreso a todos los sectores de la sociedad. El Estado también se comprometía a mejorar el nivel de vida de las masas, pero al mismo tiempo a fomentar y proteger un régimen capitalista de producción fundado en la industrialización a partir de la cual el Estado consideró que al mismo tiempo que modernizaría al país, mejoraría las condiciones de existencia de las grandes mayorías y afirmararía y fortalecería la independencia económica de la nación.

De esta forma, en los hechos, el papel del Estado en la economía significó la coexistencia, que entonces pareció viable, de un compromiso del Estado con las necesidades y requerimientos de un modelo de desarrollo de tipo capitalista, por un lado, y el apoyo y compromiso del Estado con el mejoramiento y bienestar de las masas --el Estado como repartidor de beneficios--, por el otro. Así, el Estado se reservaba el derecho de intervenir en la vida económica para garantizar el logro futuro de la meta revolucionaria por excelencia: **riqueza para todos, el desarrollo dentro de la justicia social.**⁵²

El Estado se comprometía a promover los objetivos del crecimiento económico y a mejorar las condiciones de vida de los sectores populares y, para ello, aceptó la responsabilidad en cuando menos "tres cursos principales de acción":⁵³

a) Mejoras sociales (salud, educación, bienestar general).

⁵² Victor Flores Olea, "Poder, legitimidad y política en México", en *Ibid.*, p.473.

⁵³ Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development, The Roles of the Private and Public Sectors*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1963, pp.8-9.

b) Creación de infraestructura básica necesaria.

c) Apoyo la sustitución de importaciones.

A partir de la segunda mitad de la década de los años treinta --e inclusive antes-- se inició una gran transformación social y económica en México que no tenía precedente. Entre este periodo y 1970, el país se transformó de una economía predominantemente agrícola en una en mayor medida industrial. La población que vivía en localidades de 2,500 habitantes o más era sólo el 34 por ciento en 1935 y para 1970 ya era el 60 por ciento. En este periodo también disminuyó la importancia relativa de las actividades primarias, tanto como fuente de ocupación de la mano de obra (67 por ciento de la población económicamente activa se dedicaba a labores agrícolas en 1935 y para 1970 la cifra se redujo al 40 por ciento) como en su participación en el producto interno bruto (21 por ciento en 1935 y 11 por ciento en 1970).⁵⁴ Las cifras podrían ser muchas más para demostrar el gran avance que hubo en el desarrollo de México durante esos siete lustros, pero interesa destacar el hecho de que el buen funcionamiento aparente del modelo de desarrollo le permitía al Estado mexicano prometer el logro de la ya mencionada meta de desarrollo con justicia social. Al mismo tiempo, la sociedad se volvía cada vez más compleja.

La justificación de la promesa de desarrollo estaba en el futuro, como en todo proyecto revolucionario, pero se reconoció la necesidad de llevar a cabo acciones pragmáticas y concretas para alcanzarla. Éstas se enmarcaron en la alianza que creó el Estado mexicano con los sectores social y económicamente más importantes de ese entonces, aunque débiles frente a aquél. Los sectores necesarios para echar a andar el modelo de desarrollo basado en la industrialización fueron los empresarios y los obreros.

⁵⁴ Carlos Tello, *op.cit.*, "...La productividad por hombre ocupado, como resultado de los cambios en la estructura de la producción, crece a un ritmo acelerado sobre todo en la industria del petróleo, la electricidad, la minería y las manufacturas. Los cambios registrados resultaron en una economía cada vez más diversificada en términos de ocupación, producción y exportaciones...", p.13.

Hasta aquí hemos definido cuáles fueron las fuentes más importantes de la legitimidad del Estado mexicano, a saber, la ideología nacionalista y populista y su papel de principal agente y motor del desarrollo y, repartidor de beneficios. También hemos apenas mencionado quiénes fueron los principales sectores con los que el Estado mexicano fundó una alianza para poner en marcha un modelo de desarrollo compatible con esas fuentes mencionadas. Faltaría ahora responder a la pregunta básica de este capítulo, ¿de qué manera el Estado fue capaz de generar y mantener una creencia en su legitimidad?

Para responder es necesario entender que las fuentes de la legitimidad del Estado eran perfectamente compatibles con el modelo de desarrollo que se adoptó. Pero, además, para que este modelo funcionara --y fortaleciera la legitimidad de forma implícita-- era necesario que el Estado se "aliara" con los sectores adecuados para sacarlo adelante: los empresarios y los obreros. A los primeros se les permitió amplia libertad en la economía y control sobre las demandas de los trabajadores a cambio de que no tuvieran una participación política de forma explícita y abierta. A los trabajadores se les incorporó al sistema dentro del sector obrero del PRI y, a través de una relación corporativa, el Estado les otorgó una gran cantidad de beneficios a cambio de no canalizar ninguna demanda fuera de estos mecanismos --que desde luego servían como eficaces medios de control. Ahora explicaremos con más detalle estas relaciones entre el Estado, los empresarios y los trabajadores.

Como ya se señaló, el modelo de desarrollo se basó en la industrialización del país. Esta tarea resultaba titánica y, por ende, sólo un actor pareció poder conducir el proceso sin discusión: el Estado. Sin embargo, al irse definiendo este proyecto con el tiempo, el empresariado también apareció involucrado, aunque sin posibilidad de dirigirlo. Ello tuvo que ver con la debilidad del sector durante esa época. En este sentido Rogelio Hernández señala que, "lo que en las primeras tres décadas del presente siglo puede llamarse empresario, es tan débil que lejos de ser un sujeto social

activo, requiere de una gran ayuda de parte del Estado, de forma tal que bien puede afirmarse que tanto la industrialización como el empresario mexicano son obra estatal".⁵⁵

La Revolución dejó tres artículos plasmados en la Constitución que incomodaban directamente al incipiente sector empresarial. El artículo 27 que daba atribuciones amplias al Estado en materia de propiedad, el 28 que otorgaba al Estado el monopolio de la emisión de moneda y el 123 que reglamentaba las relaciones obrero-patronales y convertía al Estado en el árbitro que regularía los conflictos surgidos de esas relaciones. Sin embargo, al mismo tiempo se sentaron las bases para establecer un entendimiento duradero entre el Estado y el empresariado nacional. Los empresarios desde 1917 habían fundado la Concanaco y la Concamin debido al "radicalismo de la Constitución" y posteriormente en 1929 la Coparmex para crear un frente patronal contra la inminente aprobación de la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, también a partir de entonces se empezó a definir un **modus vivendi** entre el Estado y los empresarios.⁵⁶

En la década de los años treinta, la relación entre el Estado y los empresarios entró en tensión debido, principalmente, al radicalismo del discurso del primero y al decidido apoyo del gobierno a las movilizaciones sindicales y populares. A pesar de ello, en realidad nunca se dañó ningún interés fundamental de los grupos empresariales nacionales en ese periodo. Fue a partir de este momento cuando la alianza entre el Estado y los empresarios adquirió su base principal sobre la que iría floreciendo durante las décadas posteriores:

- Al reformarse el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y transformarse en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), se excluyó de éste en forma deliberada a lo que

⁵⁵ En Empresarios, banca y Estado, el conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982, México, Miguel Angel Porrúa y FLACSO, colección Las Ciencias Sociales, 1988, p.17.

⁵⁶ Cristina Puga, México, empresarios y poder, México, Miguel Angel Porrúa y UNAM, 1993, p.125.

pudo haber sido un sector empresarial organizado. La exclusión revela dos cosas, primero que el empresariado mexicano de aquél entonces no tenía ninguna fuerza política como para haber obligado al Estado a incluirlos. Segundo, que el empresariado quedaba confinado a actuar solamente en el terreno de la economía y a olvidarse, aparentemente, de la política.

- La exclusión permitió que en la retórica populista se le negara a los empresarios toda representación explícita, relegándolos a una posición política aparentemente poco influyente, pero que en realidad fomentaba y creaba otros canales de comunicación y diálogo entre el Estado y los empresarios; canales mediante los cuales el Estado podía ejercer su control. En este sentido se promulgó la Ley de Cámaras de Industria y Comercio en 1936 con la cual las grandes organizaciones aparecían como mecanismos de consulta del Estado y a las que también se reconocía como las únicas instituciones legítimas para negociar sus asuntos con el gobierno.⁵⁷ Debe decirse además que los grandes empresarios generalmente negociaban --y lo siguen haciendo-- directamente con el gobierno y no necesariamente por medio de las cámaras que supuestamente los representan.
- Al incorporar y organizar a los sectores trabajadores en el partido oficial, el Estado ejercía el control sobre ellos y sus demandas, cosa altamente benéfica para los intereses empresariales.

Estos tres elementos conformaron los cimientos de una alianza histórica entre el Estado y los empresarios que les permitió a estos últimos crear a lo largo del tiempo una serie de mecanismos alternativos de participación tan eficientes que ya nunca necesitaron de una incorporación formal al partido del Estado. Los empresarios daban

⁵⁷ Matilde Luna Ledesma, *op.cit.*, p.21. En el momento en que se aprobó esta ley que sustituía a la porfiriana Ley de Cámaras de Comercio e Industrias de 1908, los empresarios no la vieron con buenos ojos debido a la disposición que hacía obligatoria la afiliación de todos los empresarios a la cámara de industria o comercio que les correspondiera y a éstas también las obligaba a agruparse dentro de una conferencia única la CONCANACOMIN.

su opinión constantemente mediante mecanismos tales como comisiones, consejos consultivos y reuniones oficiales con el gobierno y siempre contaron con medios de presión efectivos tales como frenar la inversión, sacar su dinero del país o hacer declaraciones contra alguna política específica que dañara sus intereses.

En este sentido puede decirse que los empresarios se acostumbraron a tener un papel pasivo frente al Estado y a reaccionar sólo cuando determinadas políticas específicas les resultaran adversas. Ello, por su parte, no significa de ninguna manera que los empresarios hayan estado al margen de la vida política, pues como señala Cristina Puga,

...Los empresarios mexicanos han mantenido desde hace más de 50 años una presencia discreta pero constante, en el proceso de toma de decisiones en el país. Si bien su acción ha estado limitada [por ciertas restricciones], otras medidas estatales contribuyeron a establecer una serie de mecanismos históricos que les permitieron una eficaz relación con el Estado...⁵⁸

El Estado consideró su deber el promover y ayudar a fortalecer al empresariado y, por ello, se comprometió en su alianza histórica con estos sectores, por un lado, a dotar al país de infraestructura. Por el otro, les otorgó apoyos explícitos tales como crédito barato, imposición de aranceles a productos extranjeros, incentivos fiscales a las empresas⁵⁹, venta de productos y servicios ofrecidos por el Estado a precios bajos, etc. Pero la mayor concesión que les dio el Estado fue el control del gasto público. Esta prerrogativa adquirió su máxima dimensión durante la época del Desarrollo Estabilizador.⁶⁰

⁵⁸ Puga, *op.cit.*, p.132.

⁵⁹ Una medida oficial fundamental en este sentido fue la aprobación en 1941 de la Ley de Industrias de Transformación, "que beneficiaba con exenciones fiscales hasta por cinco y diez años a todas las empresas que tuvieran por objeto la producción de artículos o artefactos elaborados o terminados, lo cual incluía a las empresas extranjeras que demostraran que, al instalarse en el país, contribuían a abastecer una demanda interna no satisfecha por la producción nacional", en *Ibid.*, p.138.

⁶⁰ El Desarrollo Estabilizador se proponía lograr un alto crecimiento con baja inflación para continuar con el desarrollo industrial, pero corrigiendo la forma de financiar el gasto público. Antes de esta etapa la

La necesidad de financiamiento público creció durante todo este periodo, pero como la política fiscal no podía satisfacerla, el Estado no tuvo más que recurrir a la deuda interna, ya que como el gasto público se adecuaba a los bajos niveles de recaudación tributaria, había que obtener el excedente en el sistema financiero. De este modo el sistema bancario ejercía su control sobre la deuda interna del gobierno --y por lo tanto sobre su gasto-- mediante el control de los fondos y la aceptación de las razones de reserva. "Esto suponía primero que el gasto no se elevara por encima de lo que se consideraba normal y, segundo, que el crecimiento del ingreso nacional se mantendría para sostener los niveles disponibles de ahorro".⁶¹

Esta benéfica relación pareció consolidarse para nunca más deshacerse, sobre todo porque a partir de la llegada de Ávila Camacho al poder los presidentes mexicanos estuvieron convencidos de que la industrialización era la clave del moderno crecimiento económico.⁶² Esto inició de forma totalmente abierta la época de confianza entre los empresarios y el Estado.

Pero además de todas las prerrogativas que los empresarios recibían del Estado, éste también se comprometió a invertir en aquellos renglones en los cuales los primeros no quisieran o no pudieran hacerlo, así como a hacerse cargo de empresas privadas en quiebra o con profundas e irrenconciliables diferencias entre obreros y patrones. Para los empresarios, el Estado aparecía frente a ellos no sólo como el único

inversión gubernamental había recurrido al sobregiro del Banco de México con lo cual se habían generado presiones inflacionarias, responsabilizando al Estado del proceso inflacionario. Había entonces que gastar poco, usar la política fiscal para propiciar la reinversión de utilidades dando también exenciones a las inversiones productivas (se convierte en una política fiscal de promoción y no de recaudación y, por ende, frena el gasto; esto terminó por crear un tope a las finanzas públicas), había además que mantener bajos los precios de los productos y los servicios que daba el Estado y en general, una estabilidad de precios, otorgar subsidios a la producción y dar todas las ventajas posibles al inversionista, inclusive manteniendo fijo el tipo de cambio peso-dólar. Para un detallado análisis de este periodo véase Leopoldo Solís, El desarrollo estabilizador, textos de las conferencias dictadas en el Colegio Nacional en mayo de 1977.

⁶¹ Fitzgerald, E.V.K., "Stabilization Policy in Mexico: The Fiscal deficit and Macroeconomic Equilibrium, 1960-1977" en Rosemary Thorp y Lawrence Whitehead, Inflation and Stabilization in Latin America, Londres, MacMillan, 1979, pp.40-42.

⁶² Vernon, op.cit., p.88.

que podía fomentar la industrialización, sino también como el único que podía garantizarles su existencia como sector.⁶³

Hasta antes de 1970 el Estado aumentó su papel en la economía con el fin de apoyar las metas compartidas por la creciente comunidad empresarial. Fue así como cada vez se hizo más evidente que el Estado no iba a ser ya el único que determinara la política económica, pues los empresarios exigían que se les consultara y admitiera en la toma de decisiones. Esta práctica sería luego muy costosa para el Estado. Los empresarios se acostumbraron a estos privilegios y cualquier intento por parte del Estado de modificar, aunque fuera mínimamente los patrones de conducta establecidos, era repudiado violentamente por aquellos, que lo consideraban un resquebrajamiento de la confianza entre ambos sectores. La "confianza" significaba para los empresarios fundamentalmente **predecibilidad** en el comportamiento del Estado y el respeto de sus privilegios, sobre todo la consulta de toda decisión de política económica, ya que consideraban este terreno prácticamente "de su exclusividad".

La primera sacudida a este cuadro tan armonioso para los empresarios sucedió cuando López Mateos, aprovechando las circunstancias que le presentaba la Revolución Cubana, enfatizó los elementos nacionalistas y populistas del discurso político mexicano. En la realidad y en los hechos a nadie se permitió "ir más a la izquierda" que el gobierno --en palabras del propio presidente-- y se combatió ferozmente toda manifestación del comunismo en México.⁶⁴ A pesar de esto y de que nunca se pretendió cambiar el modelo de desarrollo por uno de tintes socialistas o comunistas, el solo uso de la Revolución Cubana para exaltar el nacionalismo y "el

⁶³ Rogelio Hernández, *op.cit.*, p.31.

⁶⁴ Para una visión más amplia sobre el comportamiento de los empresarios en este momento ver Olga Pellicer de Brody, México y la revolución cubana, México, El Colegio de México, 1972, especialmente pp.65-76.

izquierdismo dentro de la Constitución", junto con la compra de las empresas de energía eléctrica, espantaron profundamente al empresariado nacional (y a algunos elementos de los sectores medios, como describe Soledad Loaeza) quienes presionaron al presidente López Mateos.⁶⁵

Con esto el sector privado demostraba que ya empezaba a consolidarse como un actor lo suficientemente fuerte como para, por lo menos, intentar retar al Estado. Su fuerza la había adquirido a la sombra del propio Estado mexicano a partir del final de la lucha armada revolucionaria y la consolidó firmemente durante el periodo del Desarrollo Estabilizador. El Estado se ató a sí mismo mediante frágiles equilibrios para poder dar a los empresarios, en aras del desarrollo económico, todas las facilidades para su fortalecimiento, intereses y beneficio, cosa que estos llegaron a considerar como obligación estatal; pero cuando el Estado ya no pudo seguir manteniendo esta situación de privilegio surgieron los abiertos enfrentamientos de la década de 1970.

En cuanto a los sectores trabajadores, es menester recordar que su destino apareció desde sus inicios relacionado, de alguna manera, al Estado que surgió de la Revolución. Debido a que la clase obrera como tal no era ni muy grande ni muy fuerte a fines de la lucha armada, el destino de las grandes centrales obreras dependió, sobre todo a partir de la década de 1920, de la acción del Estado.

Aunque desde antes de la época de Calles, el movimiento obrero organizado empezó a tener nexos profundos con el Estado, fue durante la presidencia del general Cárdenas, cuando definitivamente quedó consolidada su incorporación al aparato del Estado. Esta incorporación se dio mediante de la creación del Partido de la Revolución Mexicana (P.R.M.) y su organización sectorial, dentro de la cual la Confederación de

⁶⁵ La CONCANACO, la CONCAMIN y la COPARMEX publicaron desplegados en los que señalaban la "intranquilidad" del sector y cuestionaban la validez de utilizar el gasto público para la compra de empresas privadas e incluso llegaron a preguntar abiertamente si el país se encaminaba hacia el socialismo. Ver Rogelio Hernández, *op.cit.*, pp.55-56.

Trabajadores de México (C.T.M.) resultó privilegiada, aunque desde luego nunca fue la única.

Esta situación inauguró una alianza entre el Estado y su compromiso con la mejoría y el bienestar de la clase obrera, pues con ello el Estado se legitimaba cumpliendo --o en el mejor de los casos prometiendo cumplir-- esta meta revolucionaria. Pero la debilidad de la clase obrera condenó desde el principio su destino a la voluntad y acción del Estado, supeditándola a los intereses de éste último. El movimiento obrero organizado necesitaba para avanzar sus intereses del apoyo del Estado y éste también necesitaba, a su vez, del apoyo de la clase obrera, por más débil que fuera en la realidad, para darle sentido a su apariencia revolucionaria, progresista y popular.

En pocas palabras se puede decir que mientras la clase obrera organizada necesitaba al Estado para sobrevivir, el Estado la necesitaba para apoyar la creencia en su legitimidad. Por lo tanto, se podía afirmar que, a pesar de sus disparidades en capacidad y poder real, la alianza entre el Estado y el movimiento obrero organizado se convirtió en un matrimonio por conveniencia.

Esta curiosa situación tuvo efectos a lo largo del tiempo y de su propio desarrollo. Para el Estado, su compromiso con el bienestar de la clase obrera significó hacerla parte medular del discurso populista y nacionalista sobre el que él mismo fincaba parte de su legitimidad cristalizando esto en beneficios concretos para la clase trabajadora --más que nada a la que se sindicalizaba a través de los sindicatos oficiales-- y otorgándole además una legislación favorable. Reynolds nos dice:

La clase trabajadora ha sido adoctrinada para captar una serie de valores que hemos denominado el "ethos de la Revolución" [...], ethos que los candidatos del partido oficial, los líderes empresariales y obreros han utilizado para identificar el crecimiento global con un concepto generalizado de bienestar social. Este ethos ha rendido indudables dividendos en el pasado al

proporcionar un ingreso psíquico para compensar las pérdidas relativas del ingreso de la clase trabajadora.⁶⁶

La forma de relación entre el Estado y las clases trabajadoras fue la corporativa.⁶⁷ El corporativismo fue la vía principal, que no la única, a través de la cual el Estado repartió beneficios a los distintos sectores de la sociedad, en especial a las clases trabajadoras. Así, el corporativismo no sólo significó control para los trabajadores sino que fue sobre todo un canal de comunicación para intercambiar beneficios por apoyo. El corporativismo tuvo tres propósitos principales:

- Servir como un medio de control para las demandas de los sectores populares, ya que mediante el corporativismo se aseguraba la estabilidad del sistema político y el efectivo funcionamiento del modelo de desarrollo.⁶⁸
- Ser un mecanismo eficaz de intermediación electoral. Los sindicatos, por ejemplo, participaban en todo tipo de actos, mítines y eventos para apoyar al Partido Revolucionario Institucional. Pero sobre todo fue:
- Un canal a través del cual el Estado otorgó concesiones concretas como "la política salarial, la asistencia social, los subsidios alimenticios, etc., que se han concentrado en segmentos obreros estratégicos".⁶⁹ Veamos cada inciso con más detenimiento.

⁶⁶ Clark W. Reynolds, La economía mexicana: su estructura y crecimiento en el Siglo XX, México, F.C.E., 1973, p.110.

⁶⁷ Una muy buena definición de corporativismo la da Philippe C. Schmitter, quien dice que es "un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas se hallan organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o consentidas (cuando no creadas) por el Estado, investidas de un monopolio representativo deliberado en sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos en la selección de los líderes y en la articulación de demandas y apoyos", en "Still the Century of Corporatism?", en The Review of Politics, vol.XXXVI, núm.1, enero de 1974, p.86.

⁶⁸ Ver por ejemplo Enrique de la Garza, Ascenso y crisis del Estado social autoritario, México, El Colegio de México, 1989.

⁶⁹ José Valenzuela Feijóo, El capitalismo mexicano en los ochenta, México, Ed. Era, 1986, p.179.

En tanto que medio de control destaca el hecho de que el movimiento obrero organizado perdió independencia al ser incorporado dentro del Estado. Su incorporación al sistema político significó una pérdida en su capacidad de maniobra y negociación, pues ello permitió al Estado ejercer un control sobre el movimiento y una restricción en su capacidad para formular demandas. Así, la incorporación del sector obrero significó su pérdida total de independencia frente al Estado, lo cual a éste le resultó muy benéfico para llevar a cabo su programa de desarrollo económico neutralizando a la vez los conflictos de clase. El control corporativo sobre las masas permitió la adopción de medidas económicas que tendían hacia la industrialización del país, aprovechando la coyuntura de la segunda Guerra Mundial. Se impulsaba el desarrollo del país con un alto costo para los grupos populares, en nombre de las metas de la revolución mexicana.⁷⁰ La incorporación implicó el control y la manipulación que, a su vez, permitieron una disminución real de la participación de este sector dentro del sistema. El control político se orientó en particular a mantener un reducido número de demandas, las que a su vez tendían a transformarse en problemas burocráticos y administrativos. Era más fácil manejar problemas de esta índole a través del complejo aparato de las burocracias que enfrentarse a una demanda política. En consecuencia, el sistema político mexicano resultaba muy efectivo.⁷¹

Ahora bien, el control político al que el Estado sometió a los sectores obreros ha sido una parte de la explicación de la estabilidad política del sistema. La otra parte, quizá más importante, es que el corporativismo funcionó como un **medio de intercambio**. Ése es el sentido de los puntos dos y tres arriba mencionados. El

⁷⁰ José Luis Reyna, Control político, estabilidad y desarrollo en México, Cuadernos del CES, Centro de Estudios Sociológicos, núm.3, México, El Colegio de México, 1974, pp.10-11.

⁷¹ Ibid., p.25.

intercambio es lo que explica por qué los trabajadores no cuestionaron la creencia en la legitimidad.

A través del corporativismo se intercambiaban beneficios por apoyo. El Estado creó mecanismos indirectos de redistribución del ingreso y diseñó una política muy efectiva de beneficios sociales mediante la extensión continua de los servicios de seguridad social, salud, educación y vivienda. Ello sin mencionar la gran cantidad de servicios que las empresas del Estado otorgaban a sus trabajadores y la constante capacidad del Estado para aumentar el número de empleos dentro de sus organizaciones, empresas e instituciones. Todo esto era congruente con el discurso nacionalista y populista del Estado y con su compromiso de mejorar las condiciones de vida de los sectores populares. De esta forma, el Estado conseguía el intercambio de estos beneficios por apoyo. Este apoyo tenía dos vertientes: "para las corporaciones mismas y sus líderes⁷² porque demostraban ante los agremiados buen desempeño político, y para el Estado, porque más tarde los sectores populares transformaban el agradecimiento de sus miembros en votos para el partido (oficial)".⁷³

Es innegable que sí existió una auténtica representación de intereses a través del corporativismo, por más distorsionada que ésta pudiera haber sido y a través de ella los trabajadores se hicieron partícipes del desarrollo. Fue este efectivo intercambio el que hizo aparecer como legítimos --al menos hasta cierto punto-- no sólo a los líderes y dirigentes de las corporaciones, sino al Estado en el que reconocían un "elemento equilibrador de las injusticias sociales".⁷⁴

⁷² Más adelante mostraremos algunos aspectos del corporativismo en cuanto a su papel como instrumento electoral y a la obtención de curules y puestos de representación popular por parte de sus dirigentes.

⁷³ Rogelio Hernández, "¿Del corporativismo a la contienda electoral?" en Matilde Luna y Ricardo Pozas, Relaciones corporativas en un periodo de transición, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Proyecto Organizaciones Empresariales y UNAM, 1992, p.154.

⁷⁴ Ilan Bizberg, "La crisis del corporativismo mexicano", en Foro Internacional, vol.XXX, núm.4, abril-junio 1990, p.708.

En la medida en que la clase trabajadora, especialmente la sindicalizada, se veía favorecida por los beneficios del poder político y del crecimiento económico, tenía confianza en un Estado paternalista. El trabajador que pertenecía a alguna de las organizaciones obreras oficiales "se encontra[ba] mejor protegido que el que no [era] miembro de ninguna. A decir verdad, sólo los trabajadores sindicalizados [tenían] alguna protección del Estado. En general el sindicato les garantiza un mínimo de ventajas, tales como el cumplimiento del salario mínimo, la seguridad social y una cierta seguridad en el empleo...".⁷⁵ Así, el Estado les otorgó una avanzada Ley Federal del Trabajo, les garantizó un mínimo de condiciones laborales y prestaciones --siendo los más favorecidos los sindicatos oficiales--, y asimismo, la clases populares, en general, se convirtieron en objeto de una política de subsidios a servicios y alimentos de la canasta básica.

De esta forma se puede ver que la alianza entre Estado y movimiento obrero organizado fue mutuamente benéfica, aunque --como dijera Robert Keohane y Robert Nye en relación con la interdependencia en las relaciones internacionales-- no benefició a ambos actores por igual.⁷⁶ El Estado incorporó y subordinó a los obreros. Sin embargo, el control y la debilidad estructural del movimiento obrero organizado no explican enteramente la estabilidad del sistema político. La otra parte de la explicación yace en el hecho de que, como se mencionó anteriormente, también el Estado creó una capa relativamente extensa de trabajadores protegidos contra el desempleo, beneficiarios de subsidios, políticas sociales y ciertas prestaciones, "partícipes menores pero efectivos de la bonanza del país".⁷⁷

⁷⁵ Jorge Basurto, "Obstáculos al cambio en el movimiento obrero", en El perfil de México en 1980, vol.3, op.cit., 1970, p.54.

⁷⁶ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, Power and Interdependence: World Politics in Transition, Boston Little Brown and Company, 1977.

⁷⁷ Jorge B. Fernández, "¡Qué tiempos aquellos, señor don Fidel!, El movimiento obrero mexicano (I): las condiciones generales", en Nexos, núm.13, enero de 1979, p.17. José Luis Reyna explica que en el

Sin embargo, el reparto de los logros no fue de ninguna manera equitativo y el Estado se encontró encadenado por su propio modelo de desarrollo ya para la década de 1960 y ello contribuyó al desgaste no sólo de este modelo, sino de la alianza sobre la que se apoyó la creencia en su legitimidad. De este modo el Estado, si bien aún argumentaba estar comprometido y proteger los intereses de las masas, promovía beneficios que tendían cada vez más a reforzar un sistema más desigual y estratificado.⁷⁸

Este crecimiento desigual tuvo a sus principales beneficiarios en los sectores medios, que se desarrollaron a costa de las clases populares, pero también de las clases más altas a partir de la posguerra. Los sectores medios crecieron entre 1950 y 1970 de 16.6 a 23.4 por ciento de la población total.⁷⁹ Además, entre esos mismos años el 20 por ciento más pobre de la población tuvo un descenso en su ingreso, como también lo tuvo --guardando las proporciones-- el 10 por ciento más rico, cuyos ingresos disminuyeron de 45.5 a 39.2 por ciento en esos años. Los sectores intermedios, por su parte incrementaron su ingreso de 36.5 que tenían en 1950 a 43.5 por ciento en 1970.⁸⁰

Debido a que no hay consenso en relación con una definición de clases medias, utilizaremos para los propósitos de este trabajo la definición de Soledad

momento en que la "alianza" se redefine con la llegada a la presidencia de Avila Camacho, la clase obrera no sintió tanto este impacto debido también a que el ritmo de desarrollo de la economía fue muy acelerado entre 1940 y 1945 (el producto bruto creció a un ritmo de 6.7% anual en tanto que la población lo hacía en 2.8% al año), esto hizo que en un primer momento el cambio no fuera tan impactante para los sectores populares. En J.L.Reyna, "Movilización y participación política...", en El Perfil de México en 1980, op.cit., 1970, p.520.

⁷⁸ Susan Eckstein, The Poverty of Revolution: the State and the Urban Poor in Mexico, Princeton, New Jersey, University of Princeton, 1977, pp.24-25.

⁷⁹ Claudio Stern, "Notas para la delimitación de las clases medias en México", en Loaeza, Soledad y Claudio Stern, Las clases medias en la coyuntura actual, El Colegio de México, Cuadernos del CES, núm.33, 1990, p.23.

⁸⁰ Enrique Hernández Laos y Jorge Córdoba Chávez, "Estructura de la distribución del ingreso en México", en Comercio Exterior, núm.5, mayo de 1979.

Loeza, quien las define como "grupos urbanos que desempeñan actividades en el sector muy amplio del trabajo no manual y que poseen una escolaridad de por lo menos seis años".⁸¹ Claudio Stern propone también que un criterio delimitador del concepto de clases medias es la ocupación, ya que "para desempeñar una determinada ocupación se requieren ciertos conocimientos y habilidades (educación, escolaridad); el desempeño de las diversas ocupaciones conlleva, a su vez remuneraciones diferentes (ingreso, riqueza). Los tres elementos mencionados (ocupación, educación e ingreso) no sólo se correlacionan entre sí, sino que se traducen en formas de vida diversas".⁸²

Estos sectores no entraron en la alianza original, pues su importancia era entonces prácticamente nula y podían satisfacer sus exigencias dentro de las políticas sociales y económicas que el Estado ponía en práctica. En consecuencia, "no sólo fueron los primeros sectores en aprovechar las transformaciones ocurridas en la economía y en la extensión de los servicios públicos, sino que recibieron desde el principio la oportunidad de incorporarse activamente a las funciones del nuevo aparato estatal y a la dirección misma de los negocios públicos".⁸³ De este modo, las clases medias se conformaron con ser las receptoras principales de los beneficios del desarrollo y su participación política no fue muy activa durante muchos años.⁸⁴

⁸¹ "El comportamiento político de las clases medias en la crisis", en Loeza y Stern, *op.cit.*, p.70.

⁸² Stern, *art.cit.*, en *Ibid.*, p.20.

⁸³ López Cámara, Francisco, El desafío de la clase media, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1971, p.47.

⁸⁴ Hay que destacar, sin embargo, que tradicionalmente el Partido Acción Nacional, desde su fundación ha contado con el apoyo y simpatía de sectores pertenecientes a las clases medias y que la votación por este partido siempre ha ido creciendo, aunque generalmente lo haya hecho lentamente. Ello quizá podría sustentar la hipótesis de que estos sectores siempre han participado en la política a través de este partido. Desde las elecciones de 1946 a las de 1970 la votación por el PAN aumentó de 67,762 votos a 1,945,391, lo que representa un incremento de 3 a 14% en relación con el total de los sufragios emitidos.

El Estado nunca había podido o sabido cómo incorporar a estas escurridizas clases. El Presidente Cárdenas al reestructurar al partido oficial había creado un "cuarto" sector, el Popular, que en 1943 se transformó en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) en la cual se hizo el intento de encuadrar a los sectores medios. En aquél entonces, la CNOP incorporó algunos grupos de profesionistas, burócratas, pequeños industriales y comerciantes y todos aquellos que no encontraran cabida dentro de los sectores Obrero o Campesino.⁸⁵ Sin embargo, el crecimiento y la diversificación de estos sectores rebasó rápidamente las intenciones del Estado y se puede decir que nunca compaginaron bien con la idea del "encuadramiento".

A pesar de ello, estos sectores encarnaron el ejemplo viviente del progreso y la movilidad sociales que se buscaron con la Revolución. Se acostumbraron a un Estado que les ofrecía educación, servicios, seguridad social, salud e incluso, enormes fuentes de empleo. Poco a poco habían adquirido un perfil netamente urbano y desearon alcanzar niveles de vida similares a los de sectores semejantes en sociedades desarrolladas. Sin embargo, también empezaron a exigir mayor tolerancia por parte del Estado a sus reclamos de mayor participación y apertura del sistema. El problema era que el Estado no estaba dispuesto a conceder nada en este terreno.

El agotamiento del modelo de desarrollo a mediados de la década de 1960 afectó severamente los niveles de vida y las expectativas de movilidad social de estos sectores, haciendo que su deseo de participación política apareciera de forma más descarnada y estridente ante el Estado, pues aunque ya antes habían existido movimientos de clases medias --de maestros, médicos y estudiantes--, el impacto de 1968 fue mucho mayor y se incrustó en el corazón mismo de la aceptación de la creencia en la legitimidad del Estado, cuestionándola severamente y resquebrajando la condición misma de la estructura que se había mantenido a partir del periodo

⁸⁵ López Cámara, *op.cit.*, p.72.

posrevolucionario entre la sociedad y el Estado. Los sectores medios eran ya demasiado complejos e importantes como para no tomarse en cuenta. A partir de este momento surge la fractura principal de un esquema que funcionó hasta que los hijos predilectos del Estado irrumpieron pidiendo participar.

Falta, sin embargo, responder a una pregunta que ha estado latente en este capítulo y que no ha sido abordada de forma directa: si las verdaderas fuentes de la creencia en la legitimidad fueron el discurso nacionalista y populista y el papel del Estado como motor del desarrollo y repartidor de beneficios, entonces, ¿cuál era el motivo de que existieran procesos electorales?. En otras palabras, ¿para qué sirvieron las elecciones?.

Es cierto que el Estado mexicano nunca se valió de las elecciones como un mecanismo legitimador, sin embargo, sí tenían una función muy importante para la supervivencia misma del Estado: dirimir los conflictos de poder de la élite política, la cual se encontraba dentro del partido oficial. Las elecciones servían, de esta forma, para sancionar un proceso de competencia real por el poder que tenía lugar previamente en el interior del partido oficial. La disputa por el poder se daba entre los diversos grupos de la élite política y ello incluía, desde luego, a sindicatos y grandes agrupaciones afiliadas al P.R.I. Esto permitía que los candidatos que "contendían" por los sufragios no carecieran de representatividad, lo cual ayuda a entender por qué los procesos electorales, a pesar de que prácticamente siempre se inclinaban en favor del partido oficial, no eran cuestionados. En este sentido, es importante resaltar que mientras la sociedad mexicana no se volvió demasiado compleja, el Estado pudo incorporar a sus sectores más importantes en el partido oficial y utilizar los canales corporativos para repartirles beneficios tangibles a cambio de apoyo electoral. Pero este apoyo se volvía más fuerte si se considera que las diferentes corporaciones afiliadas al partido podían obtener determinado número de puestos de elección popular que utilizaban para colocar a candidatos surgidos de sus propias filas. Por ello, las

elecciones no sólo presentaban candidatos surgidos de la disputa entre la élite sino que servían también para reforzar el intercambio de beneficios por apoyo entre el Estado y una sociedad que "cabía" en el partido oficial. Con el surgimiento de nuevos sectores sociales, el Estado les abrió este espacio electoral hasta entonces muy predecible y controlado, para canalizar sus demandas. En los siguientes capítulos se verá cómo esta "apertura electoral" a nuevos sectores le imprimió a estos procesos un alto grado de incertidumbre para el Estado.

Es necesario finalizar este capítulo reconociendo el buen funcionamiento, al menos hasta 1970, de la alianza básica entre el Estado, los empresarios y los sectores populares, pues a pesar de que el modelo de desarrollo adoptado e impuesto por éste había beneficiado en gran medida a los sectores capitalistas --y las clases medias--, sería injusto y falso negar que el Estado sí repartía beneficios a las clases populares y ello fue determinante para poder mantener el alto grado de estabilidad y consenso que vivió el país durante más de treinta y cinco años. El Estado tuvo "gran capacidad para proveer a las masas con movilidad y beneficios sociales, mediante una hábil administración en materia educativa, [de salud], agraria, laboral y electoral",⁸⁶ pero a la larga a través de estas políticas se benefició a los sectores medios, a los que el Estado no dio canales adecuados para expresar sus demandas, por lo que lo desafiaron.

Pero retomando el relativo éxito de la alianza del Estado, Ramón Beteta al hablar a mediados de la década de 1960 sobre los logros de los gobiernos de la Revolución explicaba:

Cárdenas pensaba más en atacar el problema social directamente... Pero después el Licenciado Alemán [...] pensó que lo importante era que hubiera más para repartir, y que entonces, como usted dice [sic], nosotros pusimos el mayor énfasis posible en aumentar la producción, en promover la agricultura, en promover la industrialización y, sobre todo, en una cosa que es difícil de medir en dinero, que es darle al pueblo la seguridad en sí mismo.

⁸⁶ Miguel Basáñez, La lucha por la hegemonía en México, México, Ed. Siglo XXI, octava edición aumentada, 1990, p.190.

[López Mateos] intenta hacer al mismo tiempo las dos cosas que habían hecho Cárdenas y Alemán, es decir ha puesto mucho énfasis en las inversiones y ha aumentado la infraestructura económica del país... y en fin, se ha gastado en cosas concretas que significan no una inversión, pero sí un mejoramiento inmediato a las condiciones de vida.⁸⁷

⁸⁷ En James W. Wilkie, La Revolución Mexicana, gasto federal y cambio social, México, F.C.E., trad. Jorge E. Monzón, primera edición en español 1978, p.123.

CAPÍTULO III: EL RESQUEBRAJAMIENTO DE LAS FUENTES DE LA LEGITIMIDAD.

A.- 1970-1976: EL REPLANTEAMIENTO DEL MODELO DE DESARROLLO Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA LEGITIMIDAD

Para 1970 el Estado mexicano entró en una de sus etapas más críticas debido a que durante los últimos treinta años se habían ido desgastando tanto su discurso progresista y revolucionario, como su compromiso con el bienestar de los sectores populares, pues el modelo de desarrollo seguido hasta entonces tendía a aumentar la desigualdad.

Los problemas causados por el agotamiento del modelo de desarrollo afectaron a las clases populares y a los sectores medios en sus niveles de vida, como también en las expectativas de movilidad social de estos últimos. Entre otros problemas el campo se descapitalizó, hubo una aguda concentración de la riqueza, aumentó la desigualdad social, el crecimiento industrial privilegió sólo a pocos sectores, aumentó la deuda externa, se transnacionalizó la economía, hubo una expansión acelerada del sistema financiero con tratos fiscales preferenciales a cambio de facilidades para financiar el gasto público, etc. Además, en el ámbito social, para 1970 el 35 por ciento de la población mayor de 6 años no tenía educación formal y sólo el 22 por ciento del total de la población mayor de esa edad había completado la escuela primaria; cerca de 8 millones de personas mayores de 10 años no sabían leer ni escribir; y, apenas el 59 por ciento de la población entre los seis y catorce años asistía a la primaria.⁸⁸

Por otra parte, la cantidad de personas que no comían carne era de 10 millones, leche 18.4 millones, pescado 33.9 millones, huevo 11.2 millones y pan de trigo 11.3 millones. Finalmente, el 50 por ciento de las familias con menores recursos recibía para principios de 1970 el 15 por ciento del ingreso total disponible y en el otro

⁸⁸ Ver IX Censo General de Población y Vivienda, 1970.

extremo el 20 por ciento de las familias más ricas recibía el 64 por ciento del ingreso, pero el 10 por ciento con ingresos más altos se quedaba con el 39.2 por ciento del ingreso.⁸⁹

El discurso nacionalista y populista, que había hecho aparecer al Estado como progresista y revolucionario, se había erosionado seriamente, sobre todo a raíz del movimiento estudiantil de 1968:

...el movimiento estudiantil-popular de 1968 atacó y erosionó seriamente los mitos del Estado conciliador y árbitro, tratando de revelar su papel predominantemente represivo. El fracaso de los leves intentos conciliadores del gobierno y la escalada de represión que culminó en Tlatelolco, acentuaron los enfrentamientos políticos e ideológicos... El Estado perdió su hegemonía ideológica a un grado sin precedente. Los símbolos de la Revolución Mexicana fueron usados para justificar la represión. Acabaron vaciados de contenido.⁹⁰

Así, para 1970 había dos grandes problemas que incidían directamente en la forma en que el Estado se allegaba su legitimidad, por una parte el agotamiento del modelo de desarrollo con todas las distorsiones que había creado hacía cada vez más difícil para el Estado cumplir con su compromiso de mejorar las condiciones de vida de los sectores populares, pues incidía en forma negativa en su papel como repartidor de beneficios --afectando también a los sectores medios. Por la otra, el movimiento de 1968 cuestionó directamente el carácter progresista y revolucionario del Estado en el cual había basado su discurso nacionalista y populista y generaba la creencia en su legitimidad. Este punto es muy importante debido a que marca la quiebra de un cuadro armonioso construido alrededor de una alianza entre el Estado y los empresarios, por una parte y los obreros por la otra, y que para mantenerse suponía que ningún otro grupo irrumpiera en este escenario. Ello implicaba la permanencia de una sociedad mucho menos heterogénea y plural de lo que ya para entonces era la mexicana. De

⁸⁹ Carlos Tello, op.cit., p.17.

⁹⁰ Pablo González Casanova, El Estado y los partidos políticos en México, México, Ed. Era, 1982, p.72.

esta forma, la crisis de 1968 fue, en buena medida, el resultado de una situación en la cual el Estado nunca consideró como un desequilibrio el crecimiento y diversificación de los sectores medios.

Como se mencionó en el capítulo anterior, las décadas posteriores a la Segunda guerra mundial fueron testigos del surgimiento de nuevos grupos sociales que resultaron enormemente beneficiados mediante las políticas redistributivas del Estado. Estos sectores medios, y no las clases populares, fueron los principales usufructuarios del gasto social del Estado. Las modernas clases medias son producto de la Revolución, del papel promotor del Estado y de sus beneficios: la industrialización, el crecimiento urbano, las obras de infraestructura, la expansión de las instituciones educativas, asistenciales, de seguridad social, de salud y de la reforma agraria. La política de desarrollo económico fundada en la industrialización, si bien fomentó el fortalecimiento del empresariado nacional, también implicó el crecimiento de los sectores medios. Del mismo modo, la extensión de las políticas sociales y los servicios otorgados por el Estado, si bien favorecieron a los sectores populares, en mayor medida lo hicieron con las clases medias.

Sin embargo, durante la década de 1960 los sectores medios ya no se conformaron con lo que el Estado les había ofrecido tradicionalmente: mejoras constantes en sus niveles de vida, expectativas de desarrollo y estabilidad. Ahora empezaron a pedir un bien que el Estado no estaba en condiciones de ofrecerles, porque nunca consideró la posibilidad de que estos sectores se lo exigieran y porque no se habían construido los canales adecuados para otorgarlo: participación política.

Esta presión, además de las distorsiones creadas por el modelo de desarrollo, hizo necesario un replanteamiento completo de la estructura misma del Estado y de su relación con la sociedad. El problema de fondo era que ya no se podría seguir en la misma senda sin dejar fuera nuevas demandas sociales y políticas y una

transformación completa del modelo de desarrollo. Esto lo comprendió mejor Luis Echeverría que López Portillo. Lo grave era que si se alteraba la estructura del "cuadro" posrevolucionario, necesariamente se tendría que afectar la relación del Estado con los empresarios y los obreros, sus principales aliados, lo cual, a su vez, tendría mayores repercusiones en las fuentes mismas de la creencia en la legitimidad.

De esta forma, al llegar a la presidencia Luis Echeverría Álvarez se planteó un cambio en la estructura económica y en la relación Estado-sociedad para recuperar la legitimidad erosionada. El carácter global de las medidas sólo podrá entenderse si se toma en cuenta la crisis de legitimidad de 1968.⁹¹ Los tres puntos principales de esta nueva estrategia fueron:

- a) Sustituir el "Desarrollo Estabilizador" por el "Desarrollo Compartido".
- b) Llevar a cabo una nueva política de "Apertura Democrática".
- c) Diseñar una Reforma Política.

En cuanto al primer punto, Echeverría estaba convencido que de continuar con el Desarrollo Estabilizador se desatarían situaciones políticas peligrosas, tal y como el movimiento de 1968 había mostrado. De esta forma había que "descabezar el peligro percibido para la estabilidad política, aun a costa de sufrir un retroceso económico".⁹² Se empezó a hablar de un "Desarrollo Compartido", que se formuló más como una crítica al Desarrollo Estabilizador que como una alternativa bien elaborada.⁹³ Mientras que el objetivo del Desarrollo Estabilizador era a **grosso modo** el crecimiento del producto nacional bruto (PNB), el del Desarrollo Compartido era la redistribución del ingreso y el empleo.⁹⁴ Con él se pretendió promover la producción, ampliar la

⁹¹ Lawrence Whitehead, "Mexico from Bust to Boom: A Political Evaluation of the 1976-1979 Stabilization Programme", *World Development*, v.8, 1980, p.845.

⁹² Lawrence Whitehead, *The Economic Policy of the Echeverría Sexenio: what went wrong and why?*, Pittsburgh, Latin American Studies Association, 1979, p.64.

⁹³ Basáñez, *op.cit.*, p.156.

infraestructura y atender las demandas sociales. Estos tres puntos suponían, en este contexto, ampliar el papel del Estado en la economía, por lo que éste dejó de ser simplemente rector para convertirse en actor fundamental en ella.⁹⁵ En el fondo de este nuevo esquema estaba la idea de devolver al Estado la iniciativa económica que se había subordinado crecientemente a las necesidades del capital durante, al menos, los últimos 10 años, e impulsar una serie de cambios orientados a mejorar el nivel de vida de los estratos inferiores de la población.⁹⁶

Se aumentó el gasto deficitario, se expandió el sector público, se establecieron más precios de garantía a productos del campo, se aumentaron beneficios a trabajadores, se expandieron los programas de educación, salud pública y seguridad social y se intentó una reforma fiscal.⁹⁷ Todo ello hizo reaccionar al sector privado de forma negativa ante el Estado, pues modificaba sustancialmente las políticas económicas seguidas hasta entonces; políticas que les reportaban a los grandes empresarios enormes beneficios.

Fue este deseo de parte del Estado de recuperar la conducción de la política económica --en manos de los empresarios, como ya se explicó en el capítulo anterior-- para dirigirla "desde Los Pinos", lo que llevó a los empresarios a enfrentársele. Al aumentar el gasto público, el Estado requería para financiarlo una profunda reforma fiscal, pero ésta resultó bloqueada por presiones de grupos empresariales, debido a que ello implicaba cambiar la vieja idea de no gastar más allá de los ingresos

⁹⁴ Gerardo Bueno, Opciones de política económica en México: después de la devaluación, México, Ed. Tecnos, 1977, p.31.

⁹⁵ Sólo como ejemplo del incremento del papel del Estado en la economía podríamos citar el hecho de que entre 1970 y 1976 las empresas paraestatales aumentaron su número de 84 a 845. Tomado de Fitzgerald, E.V.K., "Stabilization Policy in México: the fiscal deficit and macroeconomic equilibrium, 1960-1977", en Rosemary Thorp y Lawrence Whitehead, Inflation and Stabilization in Latin America, Londres, McMillan, 1979, p.45.

⁹⁶ Cristina Puga, México: empresarios y poder, México, Miguel Ángel Porrúa y UNAM, 1993, p.152.

⁹⁷ Edward C. Epstein, "Business-Government Relations in Mexico: The Echeverría Challenge to the Existing Development Model", Journal of International Law, v.12, 1980, p.537.

corrientes, los cuales estaban sujetos a una política fiscal que había resultado muy favorable a los empresarios. La intención del Estado de modificar la política fiscal equivalía, así, a renunciar, por parte de los empresarios, al control que habían tenido de la economía --a través de las restricciones del gasto público--, uno de sus principales y mayores beneficios que obtuvieron de la alianza. El Estado no tuvo más salida que optar por el recurso de la deuda externa y el crecimiento del circulante, lo cual creó enormes presiones inflacionarias. De esta manera permanecieron intactos los mecanismos fiscales del Desarrollo Estabilizador, pero con un Estado que gastaba más.

Además, el hecho de que el Estado intentara reordenar los esquemas del ámbito financiero solo y por su cuenta iba en contra del otro privilegio empresarial, que era la vieja práctica no escrita que había regido en lo tocante a la política económica, por lo menos, desde la época de Ávila Camacho: la consulta del Estado al sector financiero sobre la política económica:

Esta reafirmación que involucraba recuperar el papel del ejecutivo o al menos limitar el poder alcanzado por el eje financiero en la toma de decisiones, se tradujo en la violación gubernamental de la práctica institucionalizada de las consultas, lo que fue percibido por la cúpula empresarial como una amenaza a sus intereses. Definiendo los empresarios su relación con el gobierno como una "crisis de confianza".⁹⁸

La idea de la "crisis de confianza" es muy importante ya que en el fondo es una queja contra la pérdida de los privilegios que los empresarios obtuvieron durante décadas a la sombra del Estado: la capacidad de tener bajo control el gasto público mediante una política fiscal que les resultaba conveniente y la predecibilidad en las

⁹⁸ Matilde Luna Ledesma, Los empresarios y el cambio político, México 1970-1987, México, Ed. Era y UNAM, 1992, p.38. Roberto Guajardo Suárez, presidente de la COPARMEX, se quejaba de que "en los últimos años las más altas autoridades del país han seguido la sana costumbre de dar a conocer a las organizaciones nacionales de empresarios las iniciativas de ley, **pero ahora** se nos ha convocado para comunicarnos hechos prácticamente consumados", en Rogelio Hernández, op.cit., p. 74. Subrayado mío.

acciones del Estado que se había desarrollado mediante una consulta informal pero permanente en relación con la política económica. Éstas son las principales causas que originaron los desacuerdos entre el Estado y el sector privado y que llevaron a éste último a frenar su inversión y sacar su dinero del país dando el **coup de grace** en 1976 con el llamado "golpe de Estado financiero".

Fue en este periodo cuando los grupos empresariales adquirieron conciencia de que debían estar organizados para defender mejor sus intereses, hacer más eficiente su presión hacia el gobierno y evitar abusos por parte del Estado. Se aceptó ya en forma definitiva la idea liberal de que un Estado grande atenta directamente contra la libertad y creatividad del individuo. Por ello, "la sociedad" debía crear organismos intermedios que lucharan frente al Estado por sus derechos para evitar que éste se desbordara.⁹⁹ De este modo, si bien desde siempre los empresarios habían intervenido en la política, a fines del periodo 1970-1976 estaban dispuestos a hacerlo de forma más abierta.

Por otra parte, esta mayor injerencia del Estado en la economía sí permitió recuperar la capacidad para repartir beneficios a los sectores populares --y, por ende a sectores medios. El Estado "creció" durante la primera mitad de la década de 1970 y amplió sus actividades. Ahora la idea era fortalecer al sector público para convertirlo en el agente impulsor del desarrollo. El gasto social aumentó como proporción del producto interno bruto (PIB) de 5.9 en 1970 a 9.3 por ciento en 1976; asimismo, aumentó la inversión pública en áreas como electricidad, petróleo, gas y siderurgia, cuya tasa de crecimiento media anual aumentó de 17.2 por ciento en el periodo 1961-1971 a 39 por ciento entre 1971 y 1976. Se crearon diversos centros de investigación y, en general, la participación del sector público en la economía aumentó del 11.6 por ciento del PIB en 1970 a 17.2 por ciento en 1975 y el sector paraestatal también

⁹⁹ *Ibid.*, ver pp. 86-89.

aumentó su participación de 8.3 a 11.2 por ciento en el mismo periodo.¹⁰⁰ También se diseñaron políticas tendientes a consolidar y ampliar prestaciones sociales básicas como la vivienda, el crédito para obtener bienes de consumo duradero y medidas para proteger al salario y al consumidor.¹⁰¹

Como complemento, se redujo la semana laboral de trabajo a 40 horas con pago de 56, se amplió y se reestructuró la CONASUPO (Comisión Nacional de Subsistencias Populares) y, como un efecto práctico de la CNT, se crearon organismos como el INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores) y el FONACOT (Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores).¹⁰² A los trabajadores se les sometió a vastas campañas para mostrarles que el gobierno se preocupaba por mantener y aun mejorar su nivel de vida. La política salarial fue bastante indicativa. Entre 1973 y 1976 los precios suben más rápidamente que los salarios, sin embargo, nos dice Aguilar García, para los trabajadores, los aumentos salariales fueron superiores a los obtenidos en la década anterior y algunos incrementos se concedieron como "aumentos de emergencia" dándose el caso de obtener dos incrementos anuales mediante el poder del Estado.¹⁰³

¹⁰⁰ Datos tomados de Matilde Luna Ledesma, *op.cit.*, p. 39 y R. Villareal, et al., "La empresa pública", en Gerardo Bueno, (coord.), *Opciones de política económica... op.cit.*, p.98.

¹⁰¹ Entre otras cosas se creó la Comisión Nacional Tripartita (CNT) como un "organismo supraparlamentario de consulta del Ejecutivo para la orientación de la política de desarrollo económico y social, en él se dispuso la participación conjunta del gobierno, las organizaciones empresariales y las principales organizaciones de los trabajadores... y se dejaba un amplio margen de flexibilidad para desacuerdos al estipular que se trataba de un órgano de consulta y que las propuestas podían ser de carácter bipartita o unilateral" (Luna Ledesma, *op.cit.*, p.36). La CNT se orientaría a la satisfacción de carencias, a la solución de injusticias y la solución de problemas en inversiones para mano de obra, productividad, descentralización de la industria, desempleo, exportaciones, vivienda popular y contaminación.

Sin embargo, la CNT fracasó pues, primero, muchas de sus conclusiones habían sido formuladas sólo por el gobierno o los sectores obreros y segundo, otros de los temas que trataba como "el desempleo, la productividad y la carestía de la vida habían arrojado documentos inaceptables para más de uno de los sectores participantes". Además, el propio Echeverría se quejaba de las discrepancias entre sus colaboradores en relación con la CNT y la falta de información al respecto. Ver Luna Ledesma, *Ibid.*, p.44.

¹⁰² Javier Aguilar García, *La política sindical en México: industria del automóvil*, México, Ed. Era, 1982, p.37.

De esta forma, la mayor injerencia en la economía que implicó el Desarrollo Estabilizador afectó la alianza entre el Estado y los empresarios al buscar alterar los principales beneficios que éste último había recibido. A pesar de esta fractura, los empresarios cuestionaron la legitimidad sólo de la figura del presidente, no la del sistema como harían seis años después. Sin embargo, este nuevo comportamiento del Estado sentaba precedentes. Para los trabajadores, el Desarrollo Estabilizador representó la recuperación, si bien no sostenida, de la capacidad del Estado para repartirles beneficios.

Ahora bien, en cuanto a la "Apertura Democrática", ésta se formuló para abrir mayores espacios de participación política en la sociedad en general. Aunque en realidad buscaba poder acercarse a los sectores de las clases medias a raíz del movimiento de 1968, que demandaban participación, diálogo y apertura política, así como a los sectores menos favorecidos por las políticas seguidas durante el desarrollo estabilizador, periodo durante el cual habían sido olvidados. En palabras de Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, la "Apertura Democrática" fue:

...sobre todo, un alegato por reafirmar la legitimidad ideológica e institucional del Estado mexicano erosionado por la crisis política del 68... Respondió a la exigencia de "ponerse al día" para preservar lo preservable... La renovación de los instrumentos de legitimación ideológica fue un aspecto importante de ese cambio de tono...¹⁰⁴

La "Apertura Democrática" pretendió dar mayores libertades a la prensa, a la crítica intelectual, ampliar la tolerancia para grupos de izquierda y "acercarse" a las universidades (como ejemplo de esto último, Echeverría liberó de la cárcel en 1971 a presos y detenidos a raíz de conflictos estudiantiles y asistió a la inauguración de los cursos en la UNAM en marzo de 1975). Dentro de la "Apertura Democrática" también cabe mencionar el fomento, aunque no creación, del movimiento sindical

¹⁰³ *Ibid.*, p.39.

¹⁰⁴ *A la sombra de la Revolución Mexicana*, *op.cit.*, p.247.

independiente, es decir la organización de movimientos sindicales por fuera de, y no incorporados a, las grandes centrales sindicales oficiales. El propio Echeverría cuestionó, apenas iniciado su gobierno, la estructura interna de los sindicatos por ser poco democrática: "¿Cómo vamos a hablar de democracia en México, si cuando se elige la mesa directiva de un sindicato el proceso no es democrático?".¹⁰⁵

Con esta política se atacaba a la vieja dirigencia sindical oficialista, se presionaba a los empresarios y a la vez se pretendía crear una nueva base de apoyo para sus políticas económicas. De esta manera varios sindicatos fuera de la línea oficialista obtuvieron su registro. Muchos de ellos se conformaban a partir de escisiones de sindicatos oficiales de donde se desafilaban secciones del mismo.

Aunque hubo mucha heterogeneidad dentro de este movimiento de sindicalismo independiente, se puede decir en términos generales que los sindicatos no oficiales buscaban una mayor participación por parte de sus bases en las decisiones --democracia sindical-- y remover la anquilosada dirigencia de los viejos líderes oficiales, por una más dinámica y más apegada a las necesidades e intereses de las bases.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Declaraciones hechas en diciembre de 1970. En Carlos Tello, *op.cit.*, p.42.

¹⁰⁶ El hecho mismo de que surgieran los sindicatos llamados independientes implicaba una amenaza a los intereses de los sindicatos oficiales. Hubo en términos generales, tres grandes tendencias dentro del sindicalismo independiente. Por una parte estaban los sindicatos que lo único que buscaban es que estos fueran apolíticos y con una fuerte tendencia a desligarse de todo lo que fuera más allá de sus intereses locales y particulares, es decir no se sentían atraídos hacia ningún partido político, hacían una marcada distinción entre fines sindicales y fines políticos, no se acercaron a partidos de izquierda, trataban de mantener sus demandas dentro de la representación de intereses meramente económicos, etc. Dentro de esta corriente podemos citar a la Unidad Obrera Independiente (UOI), desarrollada en la industria automotriz.

La segunda tendencia dentro de movimientos y grupos sindicales fueron los de tendencia abiertamente política ligados a partidos políticos de izquierda, como el Partido Comunista Mexicano y con ideologías marxistas. Como ejemplos de esta corriente están los sindicatos universitarios como el Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM) y el Sindicato Independiente de Trabajadores de la UAM (SITUAM) o el Sindicato Unico de Trabajadores de la Industria Nuclear (SUTIN).

La tercera tendencia, de la cual es representante el movimiento Tendencia Democrática en el sector sindical electricista, a diferencia de las anteriores reconoce la existencia de una alianza histórica entre el Estado y los obreros para llevar a cabo un proyecto de desarrollo nacional con justicia social. Ver Ilán Bizberg, *op.cit.*

Al final, esta "Apertura Democrática" no logró sus objetivos porque esencialmente el Estado no estaba dispuesto a tolerar que ésta fuera más allá de los límites bajo su control.¹⁰⁷ Esta política también había irritado a las dirigencias del sindicalismo oficial, pues las hacía aparecer como corruptas, ineficientes, "charras", con poca representatividad ante sus bases y excesivamente burocratizadas. En este sentido, fue hasta el año de 1976 cuando la vieja alianza del Estado con el sindicalismo oficial se reanudó por unos años más.

La "Apertura Democrática" trató de ser una válvula de escape a las presiones acumuladas en la sociedad, sobre todo las generadas a partir de 1968. Se concedió una mayor tolerancia y se pretendió un acercamiento con los sectores medios. El Estado pretendió canalizar el descontento de estos sectores hacia los partidos políticos. En este sentido debe entenderse la reforma política de 1973.¹⁰⁸ Pero es

¹⁰⁷ Un hecho que mostró los límites de la "Apertura Democrática" fue la expulsión del director del periódico Excelsior --Julio Scherer-- y la renuncia de prácticamente toda la planta de redactores y editorialistas. Éste había sido el periódico que mejor había encarnado y llevado a la práctica los objetivos de la "Apertura" criticando, polemizando y denunciando, pero finalmente había sucumbido ante la presión del gobierno para "silenciarlo".

¹⁰⁸ La Reforma Política del sexenio de Echeverría tuvo tres aristas fundamentales: modificaciones constitucionales, algunas reformas internas en el PRI y una nueva ley federal electoral. Las principales reformas constitucionales fueron:

- 1.-Conferir la calidad de elector a los mexicanos mayores de 18 años (antes era a los 21 y 18 a los casados);
- 2.-Se redujo la edad para poder ser elegido diputado a los 21 años y senador a los 30 años (antes 25 y 35 años respectivamente);
- 3.-Reducir el índice de 2.5% a 1.5% de la votación total para que un partido nacional esté representado en la Cámara de Diputados, así como aumentar a un máximo de 25 el número de diputados de un partido minoritario; y,
- 4.-Ampliar a 250 mil habitantes o fracción que pase de 125 mil los distritos electorales, creando 16 nuevos distritos. En cuanto a las reformas al interior del PRI puede citarse como la más importante la renegociación para la distribución de diputaciones entre sectores.

La nueva ley federal electoral de 1973, por una parte permitió a todos los partidos políticos nacionales --PRI, PAN, PPS y PARM-- estar representados en todas las instancias y niveles donde presentarán candidatos a las elecciones federales. Esto permitió que los representantes de estos partidos estuvieran a la par de los representantes de la Comisión Federal Electoral con lo cual aumentó la vigilancia sobre los procesos electorales. Por otra parte, se concedió el acceso a los partidos a los medios electrónicos de comunicación, permitiéndoles a partir de entonces el uso de la radio y la televisión para dar a conocer sus plataformas electorales. El profesor Rafael Segovia caracterizó muy bien los "alcances y los límites" de esta reforma política:

En apariencia se trata de lograr una reforma legal, limitada, contenida por los propios límites del sistema político vigente. No se intenta[...] lograr una redistribución total de las fuerzas en el interior del

necesario enfatizar que aunque el Estado sí intentó incorporarlos al sistema, el problema de largo plazo persistió: la incompatibilidad estructural entre unos sectores medios dinámicos con expectativas de constante mejoría en sus niveles de vida y con deseos de adquirir una mayor participación política, con un Estado que no estaba preparado para asimilarlos más que como mera expresión urbana y minoritaria.

Es necesario decir que durante este periodo, los sectores medios fueron de nuevo beneficiados por la acción del Estado, ya que por una parte las políticas expansionistas del Desarrollo Estabilizador "favorecieron en primer lugar a las concentraciones urbanas y a las clases medias... El crecimiento de las actividades del Estado y una notable ampliación del presupuesto destinado a la educación superior, mantuvieron la flexibilidad de la estructura social. El periodo de auge creó [para estos sectores] hábitos y expectativas que se convirtieron en derechos adquiridos".¹⁰⁹ Por la otra, se les abrió un espacio político para canalizar sus demandas: los partidos políticos. Ambas cosas le resultaron al Estado bastante eficaces ya que en buena medida explican el hecho de que hayan disminuído las manifestaciones abiertas de descontento por parte de estos sectores, a pesar de que durante ese mismo periodo surgieron también grupos guerrilleros. En este sentido "es indiscutible que el proyecto echeverriísta trazó rutas sólidas para aplacar el malestar e irritación de las clases medias".¹¹⁰

sistema, de manera tal que cambie la naturaleza de éste, sino reordenar algunos de los elementos disfuncionales y conferirles de manera exclusiva la función que deben ejercer en un régimen pluralista democrático y representativo, pero teniendo siempre presente que se trata de un régimen de partido dominante... [Pero] donde la oposición pueda desempeñar un papel en el recinto parlamentario y pueda organizar libremente partidos minoritarios...

Resulta pues evidente la intención de encauzar la reforma política hacia dos puntos esenciales: a) encerrar los conflictos en el terreno ideológico y b) canalizar estos conflictos a través de los partidos. Rafael Segovia, "La reforma política: el ejecutivo federal, el PRI y la elecciones de 1973", en Centro de Estudios Internacionales, *La vida política en México*, México, El Colegio de México, 1974, pp.52-53.

¹⁰⁹ Soledad Loaeza, "Las clases medias mexicanas y la coyuntura económica actual", en *México ante la crisis*, México, Siglo XXI, tomo II, 1985, p.232.

¹¹⁰ Francisco López Cámara, *La clase media en la era del populismo*, México, Miguel Ángel Porrúa y UNAM, Colección Las Ciencias Sociales, 1988, p.48.

En conclusión podemos decir que el periodo de 1970 a 1976 fue ambiguo en sus intentos por restablecer la legitimidad mediante la renovación de los viejos términos y, desde luego, no creó vías novedosas. El Estado intensificó su discurso nacionalista y populista y, con ello, si bien consiguió un acercamiento con los grupos de la izquierda --sobre todo de clases medias agraviadas por el '68--, también se volvió ajeno a otros sectores tanto de clase media como de las clases altas debido a su "radicalismo".

En cuanto a su papel en la economía, el Estado a pesar de mantener su compromiso con el desarrollo del capitalismo,¹¹¹ en sus intentos por retomar el control de la economía --mediante una reforma fiscal que le diera control sobre su gasto y el olvido de la práctica de la consulta con los empresarios--, terminó enfrentando un grave desafío por parte de los sectores capitalistas, que no veían en él más que abusos y un nocivo populismo. Para los sectores populares, el Estado sí parecía --y de hecho, lo hizo en muchos aspectos-- renovar su compromiso por mejorar su nivel de vida. Los trabajadores, por su parte, sí se beneficiaron del aumento del gasto público, aunque los "golpes" que recibió el sector obrero del independentismo sindical mostraron, en forma por demás evidente, que el movimiento obrero organizado nunca había estado en condiciones para desarrollar una ideología o una plataforma distinta al "programa de la Revolución" del Estado, con lo cual ni siquiera tenían la oportunidad de hacer planteamientos distintos a los de él. Éste fue uno de los mayores problemas con los que el movimiento obrero se enfrentó posteriormente.

¹¹¹ Lo más paradójico de todo es que, a pesar de la impresión, el sexenio de Echeverría no fue anticapitalista ya que "buena parte de los instrumentos de política económica se utilizaron para promover la acumulación de capital privado... Durante ese periodo el Estado continuó desempeñando un papel doblemente clave para la reproducción del sistema, en parte creando las condiciones favorables para la acumulación privada y por la otra, interviniendo en el proceso de formación de capital para fortalecer el desarrollo nacional y en esa medida apoyar el que llevaba a la práctica la iniciativa privada", en Carlos Tello, *op.cit.*, p.204.

En cuanto a los sectores medios, estos también se vieron favorecidos por los beneficios del crecimiento económico y además obtuvieron un medio de participación política para canalizar sus demandas: las elecciones. Ello le daba, como dijimos, cierta tranquilidad al Estado ya que disminuía el descontento de estos sectores. Pero estos "éxitos" inmediatos resultaron explosivas fórmulas en el futuro, ya que si bien el cuestionamiento de la legitimidad por parte de estos grupos había disminuído gracias a que el Estado había hecho más amplio su reparto de beneficios y les había abierto nuevos espacios de participación política, en los momentos de crisis y de pleno reconocimiento del agotamiento del modelo, la crítica a la legitimidad se recrudeció.

B. - 1977-1982: EL "BOOM" PETROLERO, SU CRISIS Y LA LEGITIMIDAD

Al iniciarse el nuevo periodo presidencial de 1977-1982 los mayores problemas con los que se enfrentaba el Estado eran, sin duda, la crisis económica, la animadversión del empresariado y, aunque en menor medida, las presiones del sindicalismo oficial para que se disminuyera por completo la gran influencia que había tenido el sindicalismo independiente.¹¹² Para recuperar el apoyo de los diferentes sectores de la sociedad se diseñaron tres estrategias. Primero una nueva Alianza "democrática" entre los sectores productivos que relevara al desgastado y fracasado

¹¹² El sindicalismo oficial durante esta época no perdió poder como se podría suponer, sino que presionó al Estado para retirar su apoyo al sindicalismo independiente durante el crítico año de 1975 y durante el gobierno de López Portillo. Además, el sindicalismo independiente no ofrecía más que las mismas banderas del sindicalismo oficial, por lo que no le fue difícil a éste último esgrimir las de forma más consistente a fines de la década de 1970.

Desde 1972 Fidel Velázquez declaraba que la CTM era superior y mayoritaria que cualquier organización que pretendiera representar a sus agremiados. Posteriormente durante los momentos más álgidos del conflicto entre el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) y la Tendencia Democrática en el segundo trimestre de 1975, la corriente oficial --con apoyo de Fidel Velázquez-- sabotó la decisión del propio Echeverría de reinstalar en sus puestos de trabajo y en el sindicato a 106 miembros de la Tendencia que habían sido expulsados previamente. Además, presionó al Estado de tal forma que condujo a la anulación del convenio entre la Secretaría de Patrimonio Nacional y la Comisión Federal de Electricidad mediante el cual se reincorporaban estos 106 trabajadores. En Bizberg, Estado y sindicalismo..., op.cit., pp.315-316.

"Desarrollo Compartido", luego una nueva reforma político-electoral y, finalmente, una amnistía a grupos políticos que habían actuado fuera el marco institucional.

A pesar de lo anterior, es necesario aclarar que José López Portillo no tenía una idea clara de los problemas estructurales del modelo de desarrollo, ni planteó ninguna estrategia para renovar las bases sobre las que descansaba la legitimidad. Para la nueva élite política, la crisis que dejó el gobierno de Echeverría se debía básicamente a cuestiones económicas: era un problema de hallar fuentes adecuadas de financiamiento para poder hacer que el Estado gastara sin generar problemas en la economía y así reanudar el crecimiento para ofrecerle a cada sector beneficios claros, restableciendo la concordia en los viejos términos. La nueva fuente de financiamiento fue el petróleo y, de esta forma, se esperaba que cesaran los enfrentamientos con los empresarios debido a los intentos de reforma fiscal.

Esta élite nunca consideró cambios profundos en la estructura misma de la relación entre Estado y sociedad. El petróleo permitiría reiniciar el reparto de beneficios, reanudar el crecimiento y mejorar la relación con los empresarios y, por su parte, la reforma política y la amnistía ofrecerían a los sectores medios simpatizantes con la izquierda la oportunidad de reinsertarse en las vías institucionales. El petróleo era el medio que restablecería y reforzaría las fuentes generadoras de la creencia en la legitimidad: el discurso nacionalista y populista y el papel del Estado en la economía. Sin embargo, con el agotamiento de la euforia petrolera se mostró que los dos grandes problemas, por un lado, la irrupción de nuevos sectores en la escena política y, por el otro, el agotamiento del modelo económico, habían empeorado y profundizado la crisis de legitimidad desatada a fines de los años sesenta.

Con un diagnóstico que sólo subrayaba una falta de fuentes de financiamiento, la nueva administración inició pidiendo a todos los sectores que "interpusieran el interés de la Nación a los suyos", pues estaba "en el interés de todos salvar al país". Para ello, propuso su "Alianza para la Producción" que tenía como meta lograr de

nuevo altos índices de crecimiento, además de dar mayor atención a los problemas sociales aún descuidados en materias tales como salud, vivienda, educación y alimentación. López Portillo definía su estrategia como una "alianza popular, nacional y democrática para la producción que implica ofrecer a todos, alternativas viables que permitan conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social con las demandas específicas de los diversos factores [sic] de la economía".¹¹³

En realidad, como demuestra Rogelio Hernández, la "Alianza para la Producción" estuvo desde el inicio dirigida a restablecer fundamentalmente la confianza del sector empresarial en el Estado y para ello, López Portillo no tuvo empacho en aparecer junto a los grupos más radicales del empresariado y hacer comentarios acerca de su nacionalismo y su solidaridad con el país.¹¹⁴

El Estado, desde el principio, mostró su buena disposición para arreglar los problemas con los empresarios lo cual, junto con las perspectivas favorables que empezaba a mostrar la economía mexicana gracias al petróleo, alejó la incertidumbre y la desconfianza que los empresarios sintieron en los últimos años del gobierno de Echeverría.¹¹⁵ Los empresarios mismos empezaron a publicar notas alabando el buen "ambiente" para invertir y los buenos momentos por los que la economía atravesaba.¹¹⁶

¹¹³ Tomado de Rogelio Hernández, *op.cit.*, p.90.

¹¹⁴ Con motivo de la firma de la alianza en Monterrey López Portillo declaraba que era para él muy importante ir a esa ciudad, para "acreditar ante los ojos de la nación" que los empresarios regiomontanos eran profundamente nacionalistas, que compartían profundamente los ideales de las instituciones, que se solidarizaban con el país, que estaban dispuestos a tomar con el país sus riesgos y que "enfrentaban su pecho al destino"... *Ibid.*, p.97.

¹¹⁵ Carlos Arriola y Juan Gustavo Galindo, "Los empresarios y el Estado en México (1976-1982)", en *Foro Internacional*, n.2, v.XXV, Octubre-Diciembre de 1984, p.119.

¹¹⁶ Periódico *El Día*, 15 de junio de 1979 o periódico *Excelsior*, 22 de agosto de 1979 e incluso hasta fechas tan próximas a la crisis como 1 de diciembre en *Unomásuno*. Las declaraciones son de Ernesto Rubio del Cueto, presidente de CONCAMIN, de Guillermo de Zamacona, presidente de CONCANACO y de Ernesto Atman Obregón, presidente del CEMAI (Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales) respectivamente y todas se desbordan en elogios hacia la situación financiera, las políticas y la administración de López Portillo.

Las nubes del pasado parecían haberse disipado por completo. La Alianza se planteó para controlar la crisis y reanudar el crecimiento. El problema era, en opinión del gobierno, tan sólo de financiamiento para llevar a cabo un gasto gubernamental no inflacionario y la solución era el petróleo.¹¹⁷ Este recurso constituyó una gran parte de la base sobre la cual se construyó la recuperación de la confianza del sector privado. Otro componente de esta base fue el hecho de que el nuevo gobierno no sólo parecía estar en contra de los "excesos populistas" de su antecesor, sino que eximió de toda culpa a los empresarios de la crisis de 1976 --algo que para fines del sexenio le iba a costar muy caro al Estado-- y, sobre todo, reestableció el esquema de participación empresarial en las decisiones económicas, tan erosionado durante la administración echeverriísta.

El nuevo gobierno estuvo conciente de la necesidad de restablecer las buenas relaciones con el empresariado. El Estado requería la asistencia del sector privado para que el modelo funcionara.¹¹⁸ Así, la economía empezó a funcionar bien, pero los problemas estructurales no se resolvieron: siguieron los "cuellos de botella" que impedían la exportación sostenida, los aumentos en las importaciones. Además, el ingreso continuaba concentrándose en pocos sectores y la deuda externa crecía a gran velocidad. Por su parte, los empresarios y en particular el sector financiero, se orientaron a la especulación siguiendo su propia lógica para obtener mayores y más fáciles ganancias y demandaron la liberalización radical del mercado, la contención de la política de empleo y hasta la privatización de la propiedad en el campo.¹¹⁹

El Estado creía tener el control de la situación, pero en realidad otorgó todo tipo de concesiones y beneficios al sector privado como nunca antes a cambio de que la

¹¹⁷ Rogelio Hernández, *op.cit.*, pp.92-95.

¹¹⁸ Roderic A. Camp, *op.cit.*, p.43.

¹¹⁹ Luna Ledesma, *op.cit.*, pp.65-66.

iniciativa privada repatriara los capitales que habían salido del país y que los reinvirtieran en México:

Lo importante era aquello que se le entregaba [a la Iniciativa Privada]: concesiones sin límite. Lo grave del caso es que [el Estado] al reconocerle derechos tan amplios aceptaba como válida la demanda de confianza y seguridad que ella le presentaba... [y] reconocía que ellos tenían la razón en su juicio sobre el país.¹²⁰

La administración negoció favorablemente para los empresarios sonorenses la expropiación de las tierras del Yaqui y, posteriormente, retiró de su gabinete a aquellos funcionarios que no eran gratos en los grandes círculos empresariales. En fin, no podía estar en mejores términos la relación Estado-empresarios. Lo que no se daba cuenta López Portillo era que todo dependía de la ficción que había creado el petróleo.

El auge petrolero permitió aumentar el gasto social, incluso por encima de la inversión del sexenio anterior. Veamos las cifras en los siguientes cuadros:

Cuadro 3.1

Porcentaje de Población cubierta por Seguridad Social, 1965-80.

Año	IMSS	ISSSTE ¹²¹	%		Total
			Asegurado	% No Asegurado	
1965	16.0	2.4	20.0	80.0	100%
1970	19.5	2.7	24.4	75.6	100%
1975	26.4	5.8	34.9	65.1	100%
1980	33.2	7.5	43.0	57.0	100%

Fuente: COPLAMAR, México, 1982, cuadro 4.12.

¹²⁰ Rogelio Hernández, *op.cit.*, pp.101-102.

¹²¹ ISSSTE incluye pensiones de vejez e incapacidad, beneficio de supervivencia, atención médica y de maternidad, seguro de vida, gastos funerarios, indemnizaciones por despido, guarderías, préstamos con intereses bajos, entretenimientos gratuitos o a bajos precios, tiendas sin impuestos, instalaciones deportivas y recreativas.

Cuadro 3.II

Clasificación Económico-Funcional del Gasto Bruto

Ejercido, 1969-1977 (miles de millones de pesos)

Año	Educación	Salud	Bienestar y Seguridad Social	Total
1969	7,049.1	1,496.8	2,293.4	49,775.1
1970	7,188.0	1,795.4	2,453.6	52,656.1
1971	8,724.4	1,847.3	2,678.3	55,785.8
1972	11,058.7	3,232.1	3,669.6	77,230.0
1973	14,091.5	4,082.4	5,482.7	102,241.2
1974	19,311.3	4,546.8	7,610.7	135,795.2
1975	29,152.8	6,403.4	9,814.9	200,416.2
1976	39,776.3	8,281.3	14,046.7	238,061.7
1977	57,258.4	12,429.7	19,693.6	311,097.3

Fuente: SPP y SHCP, Informe sobre gasto público, 1969-1978, pp.90-107.

Además, se creó la Coordinación General de Planeación Nacional de Zonas Deprimidas y Marginadas para la promoción del desarrollo agroindustrial y artesanal de zonas pobres, que se encargó de la acción social en nutrición, vivienda, educación, salud y protección ambiental. En 1979 el IMSS y COPLAMAR firmaron un acuerdo para coordinar esfuerzos en zonas marginadas sobre todo en asistencia médica. Con ello aumentó el número de clínicas de campo de 30 en 1979 a 71 en 1982 y las unidades médicas aumentaron también su número de 310 a 3,024 en el mismo periodo.¹²²

¹²² Emilio Lozoya, "Social Security, Health and Social Solidarity in Mexico", en Pedro Aspe y P.E. Sigmund, The Political Economy of Income Distribution in México, New York, Holmes and Meier, 1984, p.433.

Cuadro 3. III

Gasto Público en Educación (corriente y de inversión), 1960-80

Año	Corriente en Educación	Inversión en Educación e Investigación	Gto. Corriente % del PIB
1960	1,959	192	1.3
1970	7,817	1,060	1.9
1977	61,761	5,874	3.7
1980	131,130	9,809	3.5

Fuente: Aspe y Beristáin, "The Evolution of Income Distribution Policies during the Post-Revolutionary Period in Mexico", en Aspe y Sigmund, op.cit., pp.296-297. Sólo se utilizan estos años aunque la fuente muestra cada año desde 1935 hasta 1980.

Por lo que toca a la generación de empleos, el presidente señaló en su último informe de gobierno que entre 1977 y 1982 el producto industrial había crecido a una tasa de 9 por ciento y el sector agropecuario mantuvo una tasa anual de crecimiento de 4.5 por ciento (y de 8.5 por ciento en 1981), permitiendo un aumento en el número de empleos de 5.5 por ciento, cifra récord, por lo que el desempleo abierto descendió de 8.1 a 4.5 por ciento.¹²³

Además del aumento en el gasto social del Estado, el sindicalismo oficial pareció retomar la vanguardia frente al movimiento independiente y replantear su

¹²³ Meyer y Aguilar Camín, op.cit., p.254.

alianza con el Estado.¹²⁴ Aunque el sindicalismo oficial aceptó en términos generales la política de austeridad, en el momento en que el gobierno pretendió llevarla más lejos de lo que exigían la situación económica y el convenio con el FMI,¹²⁵ repuntaron los conflictos laborales y las fricciones entre el movimiento obrero oficialista y el gobierno.¹²⁶

En 1980 la economía parecía estar en auge, los empresarios obtenían enormes ganancias, pero el gobierno pretendió mantener la política salarial restrictiva. Esto hizo que los sindicatos oficiales tomaran una actitud de protesta y presionaran al gobierno en contra de esta medida y, por primera vez en mucho tiempo, pareció que estaban planteando un proyecto propio para hacer que el Estado lo adoptara. Ilán Bizberg demuestra cómo el mayor número de huelgas y presiones por parte de la línea oficial se produjo en el momento de la recuperación económica y no durante la crisis:

El número de huelgas, su "volumen" y su "tendencia" durante 1979 y 1980, responden a un solo motivo: indican que un pacto no escrito, mediante el cual el movimiento obrero oficialista prometió posponer sus demandas hasta la recuperación de la economía nacional, se da por terminado...

Las autoridades querían evitar que con aumentos salariales volviera la inflación, pero desde el punto de vista de los trabajadores no había razón alguna para seguir sacrificándose. Los dirigentes sindicales habían pactado una tregua con el gobierno y aceptado que aplicara por tres años una política que dañaba a la

¹²⁴ El sindicalismo oficial empezó a pedir una renovación de su alianza con el Estado para cumplir las "metas revolucionarias". Los diputados priistas del sector obrero proponían "cerrar el paso a la ofensiva de las fuerzas oligárquicas que se proponen mantener el modelo económico (...) la elevada concentración que la riqueza alcanza en México" y a la amenaza representada por los grandes grupos económicos nacionales y extranjeros que presionaban al Estado en su beneficio. Ver *Ibid.*, p.323.

¹²⁵ Este acuerdo estipulaba: elevar la tasa de crecimiento entre 1977 y 1979 hasta donde el equilibrio externo lo permitiese; reducir la inflación; no elevar los salarios más allá de los incrementos nominales que ocurran en los países con los que se tenga relaciones económicas; promover las utilidades y asegurar su rentabilidad; reducir el gasto público, cuidando que las inversiones no afecten los precios; revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público con el fin de reducir el déficit; disminuir el endeudamiento público tanto externo como interno; eliminar barreras a la importación y subsidios a las exportaciones; promover el ahorro interno sin alterar la libre convertibilidad de la moneda y procurar mantener atractivas tasas de interés. Ver Carlos Tello, *op.cit.*, pp.176-182. Aquí se omiten los comentarios del autor a cada punto del acuerdo.

¹²⁶ Ilán Bizberg, "Política laboral y acción sindical en México, (1976-1982)", en *Foro Internacional*, vol.XXV, núm.2, octubre-diciembre de 1984, p.171.

clase obrera. El costo político para los dirigentes fue grande en términos de legitimidad frente a sus bases, sobre todo cuando la economía nacional empezó a recuperarse.¹²⁷

Frente a condiciones económicas menos adversas, el sindicalismo oficial presionó para abandonar la contención salarial mediante el condicionamiento de su alianza con el Estado y el radicalismo de su discurso. El primero de mayo de 1979, Fidel Velázquez señalaba que "se hace indispensable para todos los mexicanos y fundamentalmente para la clase obrera establecer los propósitos y definir críticamente el marco de nuestra realidad económica y, por ende, nuestra alianza", pues "la situación del México actual, producto de un modelo que aspiraba al desarrollo compartido, no ha cumplido su propósito original".¹²⁸ Desde esta perspectiva se exigía que el Estado ejerciera su derecho a imponerle a la propiedad las modalidades que dictara el interés público, que se contara con la activa participación de los trabajadores en la conducción de la economía, que se invirtiera la tendencia de la acumulación del capital en favor de los trabajadores y que la alianza entre los obreros y el Estado se condicionara a incrementar el carácter popular del último.

El auge petrolero que enmarcaba la recuperación económica daba oportunidad al sindicalismo oficial para presionar de forma bastante exitosa al gobierno y obligarlo a conceder mejoras salariales y mayores prestaciones.¹²⁹ Su gran logro fue haber conseguido romper los topes salariales, cosa que el sindicalismo independiente no pudo hacer con sus huelgas en 1977 y 1978.

¹²⁷ *Ibid.*, pp.183-184.

¹²⁸ Rolando Cordera y Carlos Tello, México, la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo, México, Ed. Siglo XXI, 1981, p.68.

¹²⁹ Los beneficios de prestaciones y aumentos salariales variaron de acuerdo al "lugar" en el cual se encontraba el sindicato, pues mientras aquellos localizados en las empresas extranjeras lograron los mejores aumentos, los localizados dentro de las empresas del Estado obtuvieron las mayores prestaciones y los situados en las empresas nacionales privadas no lograron ni grandes aumentos salariales ni prestaciones. Ver Bizberg, "Política laboral y acción sindical...", art.cit.

Por otra parte, desde el inicio del sexenio se diseñó una nueva reforma política. En palabras de López Portillo, era importante "el perfeccionamiento de las instituciones democráticas [para] que las minorías estén representadas en proporción a su número y que no solamente expresen libremente sus ideas, sino que sus modos de pensar [sic] puedan ser considerados al tomar decisiones de las mayorías".¹³⁰ El objetivo de la Reforma de 1977 era ajustar los canales y los criterios de participación política. Se privilegió la acción partidista como forma participación, por lo que se amplió el abanico de partidos al flexibilizar los requisitos para su reconocimiento, se creó la figura de "asociación política" y además se aumentaron las posibilidades de representación política al acordar la diputación proporcional e incrementar el número de legisladores.

De esta forma se buscó institucionalizar a las fuerzas políticas opositoras, darles representatividad en el aparato legislativo y, por primera vez, se reconoció la necesidad de privilegiar a los partidos como las vías y los espacios a través de los cuales debía canalizarse el conflicto y descontento políticos. Lo fundamental fue que se buscó desplazar hacia los partidos y los procesos electorales la responsabilidad de la representación política de los diversos sectores sociales. Además el artículo 41 constitucional a partir de entonces definió a los partidos "como entidades de interés nacional, y les señala como principal actividad la de promover la participación del pueblo en la vida democrática".¹³¹ Los logros inmediatos de la reforma fueron la ampliación del espectro partidista --obtuvieron registro el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST)--, la adopción del sistema de representación proporcional, la ampliación en el número de Diputados y el acceso de los partidos en forma

¹³⁰ Rafael Loyola Díaz y Samuel León González, "El Partido Revolucionario Institucional: los intentos de cambio", en Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo, (comps.), El nuevo Estado mexicano. II. Estado y Política, México, Ed. Nueva Imagen, 1992, p.55.

¹³¹ Luis Medina, Evolución electoral en el México contemporáneo, México, Comisión Federal Electoral, 1978, p.45.

permanente a los medios de comunicación, lo cual era un avance con respecto a las reformas de 1973, que al introducir este derecho (en la ley orgánica) lo limitaban a la época de elecciones.¹³²

Hay dos cosas importantes que es necesario destacar, primero que la finalidad de la reforma era abrir un espacio político a "las minorías", pues nunca se dejó de pensar que "las mayorías" seguían dentro del PRI. Segundo, que por estas "minorías" se entendía a las clases medias básicamente. En este sentido, el presidente López Portillo en un discurso frente a la CNOP declaró que "el reto más auténtico [sic] que tiene la democracia en México es precisamente la incorporación institucional de las clases medias".¹³³

Las elecciones servirían para canalizar el descontento que hubiera en estos sectores, que después de todo "eran minoritarios". En realidad las urnas se instituyeron como el único medio de protesta para los grupos y sectores no corporativizados, que frente a los amplios contingentes de trabajadores y campesinos eran, efectivamente, minoritarios, pero no por ello menos desafiantes. Como se mencionó en el apartado anterior, el hacer de los votos el único medio para canalizar la protesta y descontento de estos sectores, no mostró su verdadero alcance mientras se vivió la bonanza petrolera que permitió un enorme gasto público y grandes inversiones que tanto beneficiaron a las clases medias. Pero a partir de la crisis, las urnas se revelaron como un incómodo instrumento para el gobierno, ya que las exigencias fundamental de los grupos que se expresaban a través de ellas, fueron el respeto a este canal y a sus resultados.

Por otra parte, la Reforma avanzó poco en lo relativo a la democratización de los procesos electorales, al haber conservado la centralización del proceso de organización

¹³² *Ibid.*, p.45.

¹³³ En López Cámara, *La clase media en la era del populismo*, *op.cit.*, p.50.

y vigilancia de los comicios en una instancia, la Comisión Federal Electoral, dominada por el gobierno federal. Tampoco era posible postular candidatos fuera de los partidos nacionales.¹³⁴

En términos generales todo parecía estar marchando a la perfección para consolidar la reactivación del modelo económico que permitía crecimientos espectaculares en la economía, una inmejorable relación entre el sector empresarial y el Estado, así como una política de gasto por parte de éste último en beneficio de los sectores populares, pero también, desde luego, de los estratos medios. En fin, los elementos que sustentaban la legitimidad del Estado parecían de nuevo ser funcionales y pareció como nunca antes que México lograría realizar la meta revolucionaria de desarrollo con justicia social.

Debe decirse que a partir de 1978, toda esta ilusión lopezportillista hizo creer a la sociedad en general que ya no se necesitaba el programa pactado con el Fondo Monetario Internacional a fines de 1976 y que el petróleo estaba ya sacando al país del subdesarrollo histórico donde se encontraba. El entonces director de Petróleos Mexicanos (PEMEX), Jorge Díaz Serrano expuso ante el Congreso en 1977 esta optimista visión de la realidad:

Esta riqueza [petrolera] constituye no sólo el instrumento para resolver los problemas económicos que tenemos en la actualidad. Es además, el gran eje económico que ha faltado desde el principio de nuestra historia y cuya ausencia ha inhibido la total consolidación de la nación. Esta riqueza hace posible ver hacia el futuro la creación de un nuevo país, en donde el derecho al trabajo sea una realidad y cuyas remuneraciones permitan en general un mejor estilo y calidad de vida.¹³⁵

¹³⁴ Juan Molinar, Elecciones, autoritarismo y democracia en México, tesis de Maestría en Ciencia Política, México, El Colegio de México, agosto de 1989, p.173.

¹³⁵ Tomado de Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, op.cit., p.250.

Sin embargo, ya para principios de 1981 algunas voces pedían reducir el gasto gubernamental y controlar la inflación.¹³⁶ Pero ante estas observaciones, el presidente declaraba que "sólo los pepenadores de inquietudes y de utopías delirantes pueden negar nuestra realidad" y siguió gastando. Dicen Arriola y Galindo:

Cinco años de promesas y esperanzas sustentadas en el petróleo crearon un clima de euforia generalizada. Esa ficción unió estrechamente primero y separó bruscamente después a empresarios y gobierno. Dentro de estos dos grupos fueron pocos los que pronosticaron la crisis, y no fueron escuchados. Financiar el gasto público mediante el endeudamiento externo y la emisión de circulante provocó una deuda de cerca de ochenta y cinco mil millones de dólares para 1982.¹³⁷

El problema fue que se construyó demasiado sobre un recurso cuyos precios finalmente cayeron a mediados de 1981 causando un desastre general y profundo y una "crisis de legitimidad".¹³⁸ Así, el gran error fue haber cifrado todo el proyecto del Estado en el petróleo. En el momento en que cayeron los precios de este recurso y se inició la gran especulación que condujo a una altísima fuga de capitales, el presidente López Portillo decretó en su sexto informe de gobierno la nacionalización de la banca. Con ello López Portillo destruía la alianza con el sector empresarial que había prevalecido durante muchas décadas y tocaría a Miguel De la Madrid reconstruirla.

En síntesis, se puede decir que este periodo de 1970 a 1982 mostró la necesidad de una transformación en las estructuras y formas políticas para adaptarse a la nueva realidad. Echeverría los intentó y fracasó, López Portillo intentó reconstruir

¹³⁶ El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) recomendaba en una nota publicada en El Universal el 13 de junio de 1979, que se ajustara el gasto "a las posibilidades reales de la economía", que trabajaran más eficientemente las empresas del Estado y que "sanearan sus finanzas". La COPARMEX declaraba en una asamblea que conmemoraba sus 50 años de existencia que sería muy conveniente que el presupuesto de egresos "para 1980 se caracterizara por su austeridad" y que disminuyeran el circulante y los subsidios, en una nota publicada en Excélsior el 19 de octubre de 1979.

¹³⁷ Carlos Arriola y Juan Gustavo Galindo, art.cit., p.126.

¹³⁸ Francisco Gil Villegas, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo", en Foro Internacional, El Colegio de México, volumen XXV, núm.2, octubre-diciembre 1984, pp.190-201.

viejos patrones con la ilusión de la riqueza generada por el petróleo y, finalmente, ambos terminaron sus mandatos dejando dañadas las estructuras del Estado y erosionando en buena medida sus fuentes de legitimidad. Independientemente de los aciertos que hayan logrado, lo cierto es que en la conciencia popular los sexenios de Echeverría y López Portillo se recuerdan como "los años de la docena trágica" de la cual la legitimidad del Estado mexicano salió muy mal librada exigiendo replantear sus fuentes.

Esos años inauguraron una crisis de la capacidad del Estado para generar la creencia en su legitimidad a partir de las dos principales fuentes de ésta: el discurso nacionalista y populista y el papel del Estado en el modelo de desarrollo. Esas fuentes de la creencia en la legitimidad dependieron durante los años anteriores a la década de 1970, por un lado, de que la sociedad y el Estado mantuvieran una relación relativamente estática cuya expresión más importante fue la alianza entre éste último con los empresarios y los obreros y, por otro lado, de que la sociedad no se volviera demasiado compleja y generara otro tipo de demandas que el Estado no estaba dispuesto a conceder.

La paradoja fue que el mismo Estado prohijó a nuevos sectores que para la década de 1960 empezaron a exigir mayor participación política, lo cual aquél no estaba dispuesto a conceder. Lo más grave para los estratos medios fue que con el agotamiento del modelo de desarrollo las expectativas de constante mejora en sus niveles de vida se frenaron.

La recuperación de la creencia en la legitimidad iniciada por Echeverría implicaba no sólo cambiar el modelo de desarrollo sino reformar la relación entre el Estado y los empresarios y obreros. Los cambios fueron incompletos y sólo dejaron grandes inconformidades entre los viejos aliados del Estado. José López Portillo, por su parte, intentó regresar a las formas pre echeverristas sin darse cuenta, debido a la ilusión petrolera, de que ya estaban totalmente desgastadas.

El problema del cuestionamiento de la creencia en la legitimidad del Estado apareció con toda su crudeza en 1982 cuando el discurso nacionalista y populista alcanzó con la nacionalización de la banca un punto tan álgido como pocas veces antes lo había. El modelo de desarrollo también quedó totalmente desgastado e impidió al Estado continuar con su papel de gran repartidor de beneficios. Los sectores medios, principales cuestionadores de la creencia en la legitimidad a fines de la década de 1960 reactivaron su crítica, pero ésta vez al lado de la inconformidad de varios empresarios. El modelo estaba acabado, el discurso populista y nacionalista completamente desprestigiado, los sectores medios estaban una vez más en el escenario, la alianza entre el Estado y los obreros perdía sentido y con los empresarios aparecía resquebrajada. Éste era el cuadro a finales de 1982, sin más que repartir, pero con canales de participación política que los sectores medios no desaprovecharían, haciendo de las elecciones un problema para el gobierno durante la década de 1980.

CAPÍTULO IV: ¿HACIA UN RESTABLECIMIENTO DE LA CREENCIA EN LA LEGITIMIDAD?

A partir de la crisis de 1982 se adoptaron cambios en la relación entre el Estado y la sociedad sobre todo en las esferas económica y administrativa, pero que han repercutido en lo político afectando las fuentes a partir de las cuales el Estado había generado su legitimidad. Miguel De la Madrid y Carlos Salinas de Gortari pretendieron emprender la tarea histórica de "corregir" el rumbo del desarrollo mexicano buscando una mayor eficiencia, sin embargo, al haber cambiado el modelo económico, transformaron muchas más cosas de las que hubieran pensado o deseado.

Habría tres momentos en el tiempo que muestran estas "rupturas" entre las formas en que se generaba tradicionalmente la creencia en la legitimidad y unas nuevas fuentes que, como veremos más adelante, no han podido consolidarse del todo. El primer momento, que podría situarse entre 1982 y 1985 es un momento en el cual, por una parte, el país se hallaba en una de sus más profundas crisis económicas que impidió al Estado seguir manteniendo su capacidad para repartir beneficios y que, a partir de la decisión de nacionalizar la banca, dejó resquebrajada su relación con la clase empresarial. Ello repercutió en el abandono final de la alianza del Estado con los empresarios y con los sectores populares que sirvió para echar a andar el modelo de desarrollo que ya para entonces estaba totalmente agotado. Ligado a lo anterior, el discurso nacionalista y populista también entró en una profunda crisis que terminó con su abandono. Por otra parte, reapareció de forma más insistente la participación de las clases medias, deseosas de mayor participación política y de mantener expectativas de constante mejora en sus niveles de vida.

El segundo momento tuvo lugar entre 1985 y 1989, cuando se optó ya de forma abierta por un cambio en el modelo de desarrollo, que hizo inviable la relación corporativa entre el Estado y los sectores populares, pero también obligó a la mayoría de los empresarios a sobrevivir sólo mediante la eficiencia y la competitividad. El

discurso populista y nacionalista se sustituyó por uno acorde a la apertura, al antipopulismo, a la "solidaridad". El nuevo grupo en el poder inició con una crítica hacia el pasado y los errores cometidos por los gobiernos anteriores, pretendiendo reconstruir todo a partir de una tábula rasa.¹³⁹ Éste fue el golpe final a las viejas fuentes de la legitimidad del Estado --su discurso nacionalista y populista y su papel de principal motor del desarrollo, repartidor de beneficios. Si bien es cierto que durante la década de 1970 ambas fuentes mostraban agotamiento, las acciones que entonces se tomaron nunca intentaron sustituirlas del todo, sino reformarlas y hacerlas viables de nuevo. Sin embargo, a partir de este momento se reconoció que ya no tenían más que ofrecer y, por lo tanto, debían cambiarse radicalmente. Por su parte, fue también en este periodo (iniciando con Chihuahua en 1983) cuando algunos sectores de las clases medias, de los empresarios y de los sectores populares optaron por hacer uso de la vía electoral para canalizar su descontento en favor de las opciones partidistas de centro derecha (Partido Acción Nacional) o de centro izquierda en 1988 (Frente Democrático Nacional que aglutinó a varios partidos, organizaciones y grupos de la muy fragmentada izquierda mexicana). En este periodo los procesos electorales empezaron a adquirir enorme impacto, pero en la gran mayoría de los casos éste disminuía en sus resultados gracias a la reacción del actor que había abierto este mismo espacio como un canal principal para la protesta política, el Estado.

Finalmente el tercer momento, que para propósitos del presente trabajo cerraremos en 1993,¹⁴⁰ fue el de los intentos por consolidar un modelo de desarrollo orientado al mercado y a la apertura comercial, cuyo resultado más importante ha sido el Tratado Libre Comercio de América del Norte. Para entonces se abandonó la pretensión de hacer del Estado el principal agente del desarrollo, pues aunque

¹³⁹ Soledad Loaeza, "México: en busca del consenso perdido", en Nueva Sociedad, núm.74, septiembre-octubre 1984, pp.12-14.

¹⁴⁰ Aunque cuando resulte estrictamente necesario extenderemos algún comentario hasta 1994.

continuó siendo el rector de la economía, la iniciativa privada ocupó ese lugar. Además, el Estado dejó de repartir beneficios dentro de esquemas "populistas" y se abandonaron estas actitudes en favor de comportamientos regidos por una racionalidad de eficiencia. El tradicional nacionalismo, como dijimos, se modificó para hacerlo compatible con modelos que pregonaban la apertura, la interdependencia, la integración regional y los procesos de globalización. Así, debido al abandono de las viejas fuentes de la legitimidad, se buscó a partir de entonces cimentarla en tres nuevas fuentes: una recuperación económica relativamente rápida que diera seguridades y ganancias a la iniciativa privada en sus inversiones --sobre todo al sector financiero nacional e internacional--, recuperara la expectativa de mejorar el nivel de vida de los sectores medios, y ofreciera a los sectores populares más empleos y la satisfacción de necesidades básicas. En segundo lugar, en una reforma político electoral que permitiera, sobre todo, una mayor participación en las urnas, la cual canalizaría el descontento a través de un medio institucional, las elecciones. En tercer lugar, en un programa de alivio a la pobreza pensado para dos propósitos. Primero, poder de nuevo repartir beneficios, más a que a los pobres extremos, a los grupos populares organizados y con relativa fuerza política --que podrían usar en apoyo de la oposición de centro izquierda. Segundo, restablecer el prestigio político del gobierno en turno. Sin embargo, como veremos casi al final del capítulo, ninguno de estos tres instrumentos resultó lo suficientemente sólido como para cimentar en ellos una nueva legitimidad.

El capítulo no está organizado de la manera en que se acaba de presentar esta división temporal del periodo, sino mediante una sucesión de temas en forma de preguntas concretas que permiten hilar a través de sus respuestas a más de uno de los momentos señalados. Se considera que metodológicamente esta disposición del capítulo es más sólida y evita repeticiones innecesarias, además de ser congruente con el resto de la tesis. El orden de las preguntas es el siguiente: ¿qué cambios

hubieron en el modelo de desarrollo?, ¿cómo afectaron las fuentes a partir de las cuales se generaba la legitimidad?, ¿con qué se pretendió sustituir las viejas fuentes de la legitimidad? y, finalmente, ¿por qué si estas nuevos instrumentos legitimadores no han sido lo suficientemente efectivos, aparentemente no han desatado transformaciones violentas en el sistema político?

A. LOS CAMBIOS EN EL MODELO DE DESARROLLO

Si bien es cierto que, según los expertos, se necesitaba un cambio --o por lo menos un ajuste profundo-- en el modelo de desarrollo desde 1970, no está muy claro si la estrategia que se ha seguido a partir de De la Madrid ha sido la mejor en cuanto al manejo de las repercusiones políticas que ese cambio ha traído. La crisis de 1982 dejaba una total falta de recursos para llevar a cabo inversiones productivas, responder a las exigencias tradicionales del gasto público y afrontar las obligaciones de una deuda externa superior a los 80 mil millones de dólares. Además, se experimentaron un proceso de dolarización en la economía, una fuga de capitales, un aumento en las tasas de interés internacionales y una caída en los precios del petróleo. A esta situación de quiebra financiera se añadieron dos cosas más. Por una parte, el reconocimiento de que la estrategia de desarrollo seguida hasta entonces y basada en la sustitución de importaciones y en la alta participación directa del Estado en la economía, estaba agotada. Por la otra, la convicción de que se debía llevar a cabo un nuevo modelo de desarrollo más eficiente y orientado hacia una modernización de la regulación económica, una reducción del papel del Estado en la economía y una apertura comercial. Había que readecuarse a una "economía realista", como la llamó el propio De la Madrid, quien redujo el gasto gubernamental, suspendió los subsidios indiferenciados, canceló programas y recortó el personal en las dependencias públicas.

Lo que se estaba anunciando era un cambio muy profundo que si bien tenía su origen a partir de la economía, trajo repercusiones en todos los demás aspectos de la

relación del Estado con la sociedad. Miguel De la Madrid inauguró una nueva época en la historia pública de México:

El nuevo México en que pensaba el nuevo gobierno era un país no centralizado sino descentralizador, no populista y corporativo, sino liberal y democrático, no patrimonial y corrupto, sino moralmente renovado; no ineficiente y desagregado sino racional y nacionalmente planeado. Y no el Estado grande, laxo, subsidiador y feudalizado que había administrado hasta entonces el pacto histórico de la revolución de 1910-1917, sino un Estado chico, sin grasa, acotado claramente en sus facultades interventoras, económicamente realista, no deficitario y administrativamente moderno.¹⁴¹

El Estado se retiraba de la economía para ceder su lugar al agente "eficiente por excelencia" dentro de la lógica de mercado: la iniciativa privada. Este cambio fue una ruptura con el pasado, pues terminó con una añeja concepción de que el Estado era antes que nada un instrumento para transformar a la sociedad y el agente privilegiado de la modernización.¹⁴² Se terminaba así la justificación de la intervención estatal, ya que ésta, lejos de haber reorientado el bienestar social, había creado ineficiencias. De la Madrid, desde diciembre de 1982, introdujo una serie de reformas constitucionales tendientes a limitar y establecer claramente los alcances y los límites del papel del Estado en la economía. La reforma al artículo 26 Constitucional estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la obligación de gobernar conforme a un Plan Nacional de Desarrollo. La reforma al artículo 25 Constitucional definió el ámbito de la intervención del Estado, reiterando su derecho a la rectoría del Desarrollo Nacional, su exclusividad en áreas estratégicas y su concurrencia con los sectores social y privado¹⁴³ en áreas prioritarias (sin un criterio legal preciso que las

¹⁴¹ Aguilar Camín y Meyer, *op.cit.*, p.261.

¹⁴² Soledad Loaeza, "Delamadridismo: la segunda modernización", en Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig (comps.), *México auge, crisis y ajuste*, México, F.C.E., tomo I, *Los tiempos del cambio, 1982-1988*, 1992, p.57.

¹⁴³ Es importante señalar que para los empresarios, la distinción entre sector social y privado no tiene sentido, pues se trata de "la sociedad" en su conjunto y la única diferencia que establecen y aceptan es entre ésta y el gobierno o sector público..

especifique). La reforma al artículo 28 Constitucional definió las áreas exclusivas del Estado: acuñación de moneda, emisión de billetes, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, petróleo, hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y "las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

En 1983 dentro de la nueva lógica de ajustes macroeconómicos, se inició la desincorporación (venta, liquidación, fusión, transferencia) de empresas públicas y su número descendió de 1,155 en 1982 a 258 al término de 1993 (210 vigentes y 48 en proceso de desincorporación).¹⁴⁴ Por otra parte, para 1986 México ingresó al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio), se convirtió en una de las economías más abiertas del mundo ¹⁴⁵ y, posteriormente, negoció un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá que entró vigor a partir del primero de enero de 1994. Casi al mismo tiempo se negociaron tratados de libre comercio con algunos países de América Latina, como Chile o Costa Rica.

Pero estos cambios económicos pronto adquirieron un sustento filosófico que los presentaba como parte de los vientos del cambio mundial hacia el neoliberalismo y el abandono del Estado de bienestar. En Europa y Estados Unidos a partir de la década de 1970 se elaboraron críticas al Estado de bienestar y sus ejemplos más radicales fueron la Inglaterra de Margaret Thatcher y los Estados Unidos de Ronald Reagan. Estas críticas atacaban los supuestos keynesianos de que la actividad del Estado en la economía podía corregir los errores y las deficiencias inherentes al mercado.

¹⁴⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Desincorporación de entidades paraestatales, México, F.C.E., 1994, p.57.

¹⁴⁵ Antes el 100% de la importaciones estaban sujetas a permisos y el arancel promedio era 27% aunque el máximo era del 100%. Después del ingreso al GATT sólo el 13.7% de las importaciones quedaron sujetas a permiso y la tarifa máxima se estableció en 20%. Ver Jesús Reyes Heróles G.G., "El Estado y el Mercado", en Nexos, vol.XIV, núm.165, septiembre 1991, p.21.

Para los neoliberales esta política de intervención creaba complejos desajustes económicos al utilizar el déficit en las finanzas públicas como el instrumento más importante sobre el mercado. La intervención, señalan, crea inflación, aumenta la deuda, no resuelve los problemas del ingreso ni del empleo y, en cambio, ocasiona situaciones de crisis cuya magnitud se amplía debido a que el Estado está demasiado extendido en la economía y en actividades que no le competen.¹⁴⁶

Para la nueva élite en el gobierno, el Estado mexicano también se había excedido en su papel dentro de la economía (subordinándola a la política) y ello había provocado ineficiencias, corrupción y un crecimiento desmesurado del aparato del Estado que finalmente era el culpable de la crisis. Del mismo modo que los críticos del keynesianismo, los nuevos políticos mexicanos le criticaron al Estado el haber ido absorbiendo funciones y espacios de la sociedad, de una sociedad que poco a poco se había visto acotada por un enorme Estado que no resolvía eficientemente sus demandas. El propio presidente Carlos Salinas de Gortari resumió esta situación al decir que,

La crisis nos mostró que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. La realidad es que en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y, a la postre más debilidad del propio Estado... El Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo.¹⁴⁷

De esta forma los mismos argumentos que usaban los teóricos europeos y norteamericanos contra el Estado de bienestar, se adoptaron --palabras más palabras menos-- para desacreditar el funcionamiento del Estado mexicano. Ahora había que

¹⁴⁶ Para una crítica elaborada acerca del modelo keynesiano y sus consecuencias ver James N. Buchanan y Richard E. Wagner, Democracy in Deficit. The Political Economy of Lord Keynes, New York, Academic Press, 1977.

¹⁴⁷ Tomado de Rogelio Hernández Rodríguez, "Inestabilidad política y presidencialismo en México", Mexican Studies/Estudios Mexicanos, Universidad de California, vol.10, núm.1, Invierno 1994, p.194.

"ajustar el Estado a la sociedad".¹⁴⁸ Dentro de esta nueva concepción en México, el problema era que los "vicios" que adquirió el Estado a lo largo del tiempo le habían impedido cumplir con las metas revolucionarias de "justicia social y desarrollo". El cumplimiento de éstas no implicaban, según esta visión, un Estado tutelar, que controlara a la sociedad. Además, para ellos ni el corporativismo ni la intervención del Estado podían considerarse como instituciones de la Revolución, sino como 'prácticas y reglas' que surgieron debido a las limitadas condiciones de la época, pero que probaron su ineficacia con el paso del tiempo.¹⁴⁹

Esta nueva visión reinterpretaba el sentido de la Revolución y calificaba como "excesos populistas" todas las políticas e instituciones surgidas a partir de ella que buscaron extender el papel del Estado, cualquiera que haya sido su propósito. El diagnóstico era evidente para los nuevos gobernantes: la meta de la revolución había sido crear desarrollo con justicia social, pero los medios que se usaron no eran correctos, pues desviaban recursos en favor de un Estado cada vez más grande e ineficiente, que además aplastaba a la sociedad; por lo tanto, la solución era corregir los medios dejando a la inversión privada --nacional o extranjera-- la tarea de ser el instrumento clave del desarrollo y "adelgazar" al Estado para que, sin tantas obligaciones encima, cumpliera de forma más eficiente su compromiso de justicia social. Esto fundamentaría la idea del "liberalismo social" como doctrina ideológica del cambio.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Loeza, "Delamadridismo...", en Bazdresch, Bucay, Loeza y Lustig (comps.), op.cit., p.59.

¹⁴⁹ Rogelio Hernández, Inestabilidad..., op.cit., p.193.

¹⁵⁰ Hay toda una discusión acerca del origen de este concepto. Para algunos críticos del gobierno salinista, como Arnaldo Córdoba, la idea de "liberalismo social" es una invención de Jesús Reyes Heróles para clasificar a los liberales mexicanos. Sin embargo, si ha existido una filosofía de liberalismo social en la tradición francesa representada por pensadores como Constant, Guizot, Barante y Tocqueville. Ver Jose G. Merquior, Liberalism, Old and New, Twayne Publishers, Boston, 1991, pp.49-59 y 63-66.

Todo parecía encajar muy bien: la crítica al Estado de bienestar se aplicó también a los excesos populistas del Estado mexicano, pero sin renunciar a los fines de la Revolución, tan sólo ajustando los medios. A mi entender, sólo hay un par de problemas que cuestionan seriamente estos supuestos neoliberales. Primero, pasan por alto que el Estado mexicano ha creado, prohijado y/o fomentado el surgimiento y consolidación de las principales clases sociales del México moderno, por lo cual el Estado no llegó a "apropiarse" ningún espacio ni asumir ninguna función que antes le hubiera pertenecido a la sociedad o por lo menos a sus sectores más dinámicos.

El otro problema es que la propia Revolución y la Constitución, a que dio origen, plasmaron desde el comienzo una amplia intervención del Estado a través de la institución presidencial y de los derechos de propiedad establecidos en el artículo 27 Constitucional. Así, si bien se puede alegar con certeza que durante los gobiernos de Echeverría y López Portillo el aparato estatal sí se excedió en sus dimensiones, no se puede dejar de admitir que las facultades para hacerlo estuvieron presentes **ab initio**. Por ende, la crítica contra los "vicios y prácticas que fue adquiriendo el Estado", se convierten de pronto en una crítica contra valores y estructuras inherentes del sistema político mexicano.¹⁵¹

¹⁵¹ Ver Arnaldo Córdoba, La revolución y el Estado en México, México, Ed. Era, 1989.

B. LOS CAMBIOS EN EL MODELO DE DESARROLLO Y SUS EFECTOS SOBRE LAS FUENTES TRADICIONALES DE LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO

El Estado mexicano al abandonar el viejo modelo económico en favor de un nuevo esquema liberal y de apertura, modificó su relación tradicional con la sociedad y ello afectó las formas en que el Estado mantenía la creencia en su propia legitimidad. Más allá de considerar la conveniencia o no de adoptar un nuevo modelo de desarrollo, esto representó un alto costo para el Estado en cuanto a su legitimidad ya que el viejo modelo se sustentaba en un Estado intervencionista justificado mediante una ideología popular y nacionalista.¹⁵²

El Estado al adoptar el nuevo modelo renunció también a seguir siendo el principal promotor del desarrollo y el mayor repartidor de beneficios. A partir de entonces la iniciativa privada ocupó estos lugares,¹⁵³ aunque el Estado no abandonó su capacidad de rectoría económica (arriba discutida). Debido a la crisis económica y a las nuevas ideas liberales, el Estado disminuyó significativamente su política de amplio reparto de beneficios, particularmente para las clases populares y cambió su relación con las corporaciones tradicionales. Más adelante discutiremos qué consecuencias tuvo esta nueva situación en la relación Estado-empresarios y Estado-obreros.

Asimismo, el Estado dejó de hacer referencias de tipo populista en su discurso, pues se proclamó que precisamente esa "manera de hacer política" era en gran medida culpable de la crisis, de la corrupción y de la ineficiencia. Desde Miguel De la Madrid el nuevo discurso político enfatizó que ya no se subordinaría la racionalidad

¹⁵² Soledad Loaeza, "Nacionalismo y democracia en México; tensión entre dos ficciones", en Cordera, Trejo Delarbre y Vega (coords.), México: El reclamo democrático, homenaje a Carlos Pereyra, México, Siglo XXI, 1988, pp.98-109.

¹⁵³ El nuevo modelo de desarrollo implicaba que los empresarios iban a ser los protagonistas del desarrollo y ello significó que la consolidación del modelo iba a depender de la capacidad y la eficiencia de estos. Ver Celso Garrido, La evolución del actor empresarial mexicano en los ochentas, Proyecto Organizaciones Empresariales en México, México, FCPyS e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992, pp.11-12.

económica a la racionalidad política o social. El "realismo económico" era, desde un principio, también una opción política cuyos alcances a corto y, posiblemente, a mediano plazo, suponían un pacto restrictivo que "excluía --o por lo menos relegaba a segundo plano-- a obreros y campesinos y, a los políticos que se aferraban a antiguas lealtades".¹⁵⁴ El rechazo a las viejas prácticas era coherente con la venta masiva de empresas gubernamentales, los drásticos recortes en las inversiones de beneficio social y en los subsidios a la canasta básica, lo cual mostraba una reformulación profunda del pacto populista y de la fidelidad de las bases populares hacia el régimen.¹⁵⁵

Por su parte, el contenido nacionalista del discurso se modificó de manera radical. El nacionalismo mexicano se definió a lo largo de la historia con base en las siguientes actitudes y supuestos:¹⁵⁶

- Una profunda desconfianza hacia las grandes potencias y, hacia los Estados Unidos en particular, acompañado por diversos grados de xenofobia y antimperialismo.
- La creencia en la nacionalización como instrumento para limitar la propiedad de la tierra, el control de los recursos naturales y la concentración de capital (ejemplificada en el sistema ejidal, el control público de la industria petrolera y las restricciones legales a la inversión extranjera).
- Un Estado fuerte e intervencionista cuyas raíces revolucionarias y amplio soporte popular legitimizan sus extraordinarios poderes.
- Una gran dependencia del concepto de "identidad nacional", que con una fuerte carga emocional se constituye en una inextinguible fuente de poder político.

¹⁵⁴ Soledad Loaeza, art.cit., Nueva Sociedad, p.14.

¹⁵⁵ Sergio Zermeno, "El fin del populismo mexicano" en Nexos, Vol.10, núm.113, mayo 1987, p.31.

¹⁵⁶ José Antonio Crespo, "Crisis económica; crisis de legitimidad", en Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig, op.cit., p.27. Los puntos que se citan son textuales.

Beatriz Zepeda señala que el "nacionalismo revolucionario" fue uno de los términos que más aparecieron durante el sexenio de De la Madrid y, de hecho, era una de sus siete tesis de campaña.¹⁵⁷ A pesar de que en un principio De la Madrid lo identificó con "la fuerza unificadora substancial de los mexicanos para conseguir los objetivos populares y preservar la soberanía a través del desarrollo independiente",¹⁵⁸ a lo largo del sexenio fueron cobrando más fuerza ideas que señalaban el supuesto "carácter nacionalista" del cambio. El cambio "nacionalista y revolucionario" que en los Informes de Gobierno de De la Madrid apareció como un instrumento de justificación de una nueva política pero sin líneas precisas, adquirió en el discurso de Carlos Salinas importancia fundamental, pues sirvió de justificación básica a las políticas reformistas del gobierno, que, con frecuencia implicaron el desmantelamiento de muchas estructuras heredadas de la Revolución.¹⁵⁹ Si bien en el discurso salinista aún se pueden encontrar definiciones nacionalistas tradicionales, éstas permanecen simplemente como recursos retóricos. El nacionalismo redefinido se volvió compatible con conceptos que alguna vez se consideraron anti nacionalistas:

- Apertura económica que fomentaba la entrada de capital extranjero con cada vez menos restricciones ni regulaciones.
- Una liberalización económica que implicaba el desmantelamiento de la estructura "empresarial" del Estado y una redefinición del carácter de la propiedad en México (expresado en la reforma al artículo 27 Constitucional).

¹⁵⁷ Beatriz Zepeda, Elementos del nacionalismo oficial mexicano en los informes presidenciales (1970-1992), tesis para optar por el título de licenciado, México, El Colegio de México, 1994, pp.70-71.

¹⁵⁸ Miguel De la Madrid Hurtado, El nacionalismo revolucionario; siete tesis fundamentales de campaña, México, Partido Revolucionario Institucional, 1982, p.16.

¹⁵⁹ Zepeda, op.cit., p.94.

- Un énfasis en la globalización y la integración que alteraba profundamente el papel de Estados Unidos en el nacionalismo mexicano, pues dejaba de representar al villano histórico tradicional para convertirse en socio comercial.

De esta manera, el Estado alteraba sus dos fuentes tradicionales a partir de las cuales sustentaba su legitimidad: su papel en la economía y su discurso populista y nacionalista. Esta situación reflejó también un cambio en la relación del Estado con sus aliados añejos, los empresarios y los obreros. Al abandonarse el modelo económico se resquebrajó la alianza sobre la que había funcionado.

La sobreprotección del Estado hacia los empresarios se abandonó en favor de una apertura que generara eficiencia. La relación privilegiada entre Estado y el corporativismo perdió sentido también. A partir de entonces el Estado empezó a preocuparse más por incorporar a las clases medias rebeldes que mostraron su descontento durante los procesos electorales de la década de 1980, aunque a la vez reestructuró su relación con el empresariado (quien en cierto grado también participó de la rebeldía electoral) y mantuvo el control sobre los sectores populares.

Como ya se ha señalado, para el sector privado --que nunca había sido realmente independiente del Estado ni de su apoyo--, la legitimidad del Estado dependía de sus capacidades para controlar al sindicalismo y la acción obrera, para desarrollar un sistema de protección tarifaria y de incentivos fiscales, para otorgar subsidios a la producción, para dar todo tipo de protecciones y para construir infraestructura básica que le permitiera un adecuado nivel de ganancias.¹⁶⁰ Ahora, si bien desde Miguel De la Madrid el Estado había recuperado con relativo éxito el apoyo de buena parte del empresariado, las nuevas bases de su relación no podían ya ser otras que las de la eficiencia y las que dictara el mercado, al menos para la gran

¹⁶⁰ Lorenzo Meyer, "La debilidad histórica de la democracia mexicana", en Cordera, Trejo Delarbre y Vega, *op.cit.*, p.81.

mayoría de ellos. Muchos grandes empresarios estuvieron de acuerdo con la nueva estrategia de apertura y de rechazo al anterior modelo,

Los empresarios mexicanos... tienden cada vez más a responsabilizar al Estado de sus problemas y a rechazar las formas de protección, participación y corrupción estatal que favorecieron el desarrollo de la clase en décadas anteriores, para proponer en su lugar una nueva racionalidad en la que el Estado desempeña un papel exclusivamente político y administrativo, alejado de las decisiones económicas.¹⁶¹

El hecho de que los empresarios aceptaran y reconocieran un cambio sustancial en las políticas del Estado, que equivalía a restaurar la "credibilidad y la confianza", no fue tan sencillo y durante el gobierno de De la Madrid algunos grandes empresarios o sus representantes se decidieron abiertamente a entrar en la competencia por el poder político a través de la arena electoral y usando como plataforma al Partido Acción Nacional (PAN).¹⁶² Sin embargo, al final del sexenio, los empresarios más grandes continuaban apoyando al gobierno.

De este modo, aunque un empresario sinaloense, Manuel J. Clouthier, se postuló como candidato a la presidencia de la República por el PAN, no contó con el respaldo de la clase empresarial como tal y ni siquiera de la mayoría de los empresarios más fuertes lo cual demuestra, en parte, el renovado apoyo que obtuvieron las políticas de De la Madrid.¹⁶³ Este apoyo empresarial se intensificó

¹⁶¹ Cristina Puga, *op.cit.*, p.163.

¹⁶² El ala empresarial que encabezó este movimiento de "politización" fue la que estaba vinculada a los empresarios norteros, sobre todo al Grupo Monterrey. Las campañas de empresarios destacados como Adalberto Rosas en Sonora, Manuel J. Clouthier en Sinaloa; Fernando Canales Clariond, en Nuevo León; Francisco Barrio, en Ciudad Juárez, primero y en el estado de Chihuahua, después no concluyeron todas en triunfos --salvo Barrio en Juárez--, pero sí en experiencias importantes que por un lado, reforzaron al PAN y por el otro, estructuraron una base que sería la plataforma de la campaña presidencial de Clouthier. En *Ibid.*, p.175.

¹⁶³ Roderic A. Camp, *op.cit.*, pp.46-48.

mucho más durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, aunque no todos los empresarios disfrutaron los beneficios.¹⁶⁴

Pero a pesar de que la buenas relaciones entre Estado y empresarios parecieron restablecerse --factor clave del nuevo modelo--, cuando menos con los empresarios más importantes y fuertes, el solo hecho de haber participado en la rebelión electoral frente al Estado originó un cambio fundamental: mostrar a la sociedad en general que, mediante el uso de la única vía de protesta política legítima que el propio Estado había aceptado y abierto con sus reformas --las elecciones--, se podía desafiar al gobierno. El gran legado es que a partir de la década de 1980 los procesos electorales van a adquirir cada vez más importancia en la vida política mexicana y de ello hablaremos más adelante. Por su parte si bien el Estado logró mantener o recuperar el apoyo del sector empresarial, al menos de los más importantes empresarios, el costo fue que descuidó demasiado el juego de fuerzas sociales y políticas de otros sectores de la sociedad. Este descuido trajo consecuencias graves para el Estado a partir de 1988 con la fractura de la "familia revolucionaria" y el aglutinamiento de algunos sectores populares alrededor de una nueva opción de izquierdas.

El abandono de los viejos esquemas de relación Estado-sociedad, sobre todo Estado-sectores populares, se reflejaba en una condena, si no a la extinción, por lo menos a una prolongada crisis al corporativismo mexicano. La escasez de recursos

¹⁶⁴ "Los empresarios no son un grupo homogéneo y ante la apertura y la nueva dinámica que genera el modelo liberal es posible que desaparezcan cada vez más sectores del empresariado nacional, como ya está sucediendo... A diferencia de la situación anterior a 1982, el futuro liderazgo empresarial parece corresponder al capital transnacional y al sector reestructurado de los grandes empresarios nacionales... Este reducido pero muy poderoso grupo conforma una suerte de cúpula en el conglomerado empresarial privado nacional, que tiene el control de una importantísima red de empresas no financieras y financieras, las cuales en su acción determinan el curso general de la economía nacional... La gran reforma económica iniciada en 1983 ha conducido a una renivación de las condiciones y modalidades oligopólicas para la competencia económica antes que a un avance en el sentido de una libre competencia atomizada como indica el discurso oficial", en Celso Garrido, *op.cit.*, p.60.

que provocó la crisis repercutió en la relación entre el Estado y las corporaciones (sobre todo las afiliadas al PRI), dado que el adecuado funcionamiento del pacto corporativo exigía "cierta derrama de dinero en los líderes y las bases de los gremios y organizaciones incorporadas".¹⁶⁵ La falta de recursos deterioró la estructura corporativa. Pero la crisis sola no explica el deterioro del corporativismo. Resulta fundamental para ello, la incompatibilidad entre esta estructura y la lógica del nuevo modelo de desarrollo. Conforme avanzó el gobierno de De la Madrid y, desde luego en forma más contundente con Salinas de Gortari, quedó claramente definido que la puesta en marcha del proyecto económico tendría como uno de los principales obstáculos al sistema corporativista.¹⁶⁶ Para los trabajadores la crisis y los ajustes sólo representaban altos costos en el presente y promesas de futuros beneficios a través de más empleo y mejor salario.¹⁶⁷

El deterioro del corporativismo mostró el descontento de las cúpulas sindicales con el modelo económico, llegando a un enfrentamiento relativamente abierto entre De la Madrid y Fidel Velázquez.¹⁶⁸ El corporativismo oficialista representaba claramente los vicios del pasado: corrupción, burocratismo e ineficiencia. No tenía cabida dentro del nuevo esquema.

El nuevo discurso oficial y la política económica adoptada se tradujeron en el estancamiento de la legislación laboral que había experimentado cierta evolución en el terreno de las prestaciones con la Ley de 1970 y las reformas de Echeverría, en el

¹⁶⁵ J.A. Crespo, art.cit., en Bazdresch, Bucay, Loeza y Lustig, op.cit., p.28.

¹⁶⁶ Germán Pérez Fernández del Castillo, "Del corporativismo de Estado al corporativismo social", en Ibid., p.51.

¹⁶⁷ Entre 1982 y 1988, el salario contractual real se deterioró en 52.4 por ciento y el salario mínimo real en 51.7 por ciento. Tomado de Aspe, El camino mexicano de la transformación económica, México, F.C.E., 1993, p.26.

¹⁶⁸ Raúl Trajo Delarbre, "La parálisis obrera", en Nexos, vol.10, núm.112, abril 1987, ver pp.57 y 58.

debilitamiento del poder contractual de los sindicatos y de la capacidad adquisitiva de los asalariados, así como en el aumento del desempleo.¹⁶⁹ Lo más trágico, sin embargo, es que el sindicalismo --oficial e independiente-- y, en general los sectores populares, no tuvieron ninguna fuerza para oponerse a los altos costos que estaban sufriendo. Como dice Soledad Loaeza, "la crisis puso al descubierto la dependencia de las clases mayoritarias con respecto al Estado".¹⁷⁰

El salario tuvo un deterioro grave. Según datos del INEGI haciendo una comparación de la distribución del ingreso entre 1984 y 1989 se observa que la concentración del ingreso se agudizó en 1989, ya que mientras en 1984 el 10 por ciento de los hogares de más altos ingresos concentraba el 35 por ciento del ingreso total, para 1989 estos concentraron cerca del 38 por ciento.¹⁷¹ Es de resaltar que tanto en 1984 como en 1989 el 10 por ciento de las familias de más altos ingresos superaban el ingreso acumulado con el que participaban el 70 por ciento de los hogares de menores ingresos, concentrándose aún más en el estrato más alto en 1989.¹⁷² Lorenzo Meyer explica que,

...el grueso del sacrificio que ha significado para la sociedad la depresión y la liberalización de la economía lo ha soportado menos el capital y más el trabajo. Claro que el costo ha sido significativamente mayor para la masa trabajadora que está fuera de los sindicatos, pero también los trabajadores sindicalizados lo han tenido que pagar; por tanto, el beneficio del corporativismo para sus miembros ha sido cada vez menor y el precio cada vez mayor.¹⁷³

¹⁶⁹ Graciela Bensusan, "Instituciones en crisis: el mundo del trabajo en transformación", en Bensusan y Carlos García, Estado y sindicatos, crisis de una relación, México, UAM Xochimilco y Frederick Ebert Stiftung, 1989, p.48.

¹⁷⁰ Loaeza, art.cit., en Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig, op.cit., p.65.

¹⁷¹ INEGI, vol.1, 1994, p.201.

¹⁷² Ibidem. Sin embargo, el porcentaje de personas en condiciones de pobreza extrema disminuyó entre 1984 y 1992 de 14.9 a 13.6 millones, aunque según estimaciones hechas por INEGI (aún no publicadas) con base en sus mismos datos indican que para 1994 los individuos en estas condiciones alcanzaron los 14.4 millones.

Esto significó la crisis de esa relación que definimos en el capítulo primero como "interdependencia asimétrica" entre el Estado y los trabajadores. Cada vez se recibieron menos beneficios por parte del Estado, pero se les exigía la misma disciplina y:

de mantenerse inalterable el nuevo proyecto económico neoliberal, el sistema político mexicano posrevolucionario ya no tiene futuro, no al menos en su parte corporativa. Sin embargo y pese a lo anterior, la élite política actual va a procurar retardar lo más posible la desaparición del corporativismo, pues aún no encuentra con qué remplazar esa pieza central del sistema de dominación.¹⁷⁴

Como se dijo en el capítulo anterior, ni el sindicalismo oficial ni el independiente habían podido plantear nunca un proyecto alternativo al del Estado revolucionario, lo cual no era tan problemático, desde cierto punto de vista, mientras éste y aquéllos tuvieran las mismas metas, pero cuando el Estado cambió el modelo, la debilidad del sindicalismo no le permitió más que aceptarlo.

En suma, el Estado modificó su relación con los empresarios abandonando el proteccionismo de otras épocas, pero reconociéndolos como los principales motores del nuevo modelo. En cuanto a la relación corporativa con los trabajadores, el Estado dejó de considerar esta relación como funcional dentro del nuevo esquema de desarrollo. Sin embargo, se mantuvo esta relación corporativa como forma que enfatizaba cada vez más el control sobre los sectores corporativizados, pero a cambio de menos beneficios.

¹⁷³ Lorenzo Meyer, "El corporativismo mexicano en tiempos del neoliberalismo", en Graciela Bensusan y Carlos García, (coords.), *Estado y sindicatos...*, op.cit., México, UAM Xochimilco y Frederick Ebert Stiftung, 1989, p.27.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p.29.

C. LAS NUEVAS FUENTES DE LA LEGITIMIDAD

Una vez desechados los viejos medios para fundar la creencia en su legitimidad, el Estado mexicano ha intentado recuperarla a través de nuevas fuentes acordes con la "modernización del país", sobre todo, mediante la recuperación económica, las reformas políticas que amplían la participación electoral y la de los partidos políticos y, a partir del sexenio del presidente Salinas, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol),¹⁷⁵ más una serie de medidas espectaculares --como fueron los arrestos del líder del sindicato petrolero, Joaquín Hernández Galicia alias "la Quina" y de uno de los accionistas principales de Banamex, Agustín Legorreta; la sustitución del líder del sindicato de trabajadores de la educación, Carlos Jongitud Barrios (con el gran símbolo político que ámbos casos representaron), además de las acciones de combate al narcotráfico que aparecían en los medios con enorme propaganda.¹⁷⁶

Los tres principales ejes --recuperación económica, reforma política y Pronasol-- resultaron altamente exitosos en el corto plazo, pero los problemas que se han generado dentro de cada uno de ellos los ha vuelto instrumentos frágiles como para cifrar en ellos la legitimidad de una manera tan exitosa como en el pasado. A continuación se expondrán las razones por las cuales no han funcionado estos instrumentos como medios legitimadores. El riesgo es que la inviabilidad de estos ejes empieza a conducir al Estado a un "vacío de legitimidad". Pero antes de seguir elaborando esta idea es necesario ver de cerca a cada uno de ellos, así como los problemas que han generado.

¹⁷⁵El Programa Nacional de Solidaridad, como se verá más adelante, buscaba repartir beneficios a los sectores más vulnerables de la población. Lo que interesa destacar es que, en realidad, su mecanismo de trabajo tenía como antecedente al programa del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) creado durante el sexenio de López Portillo.

¹⁷⁶Estas medidas en realidad ayudaron a restablecer la legitimidad del presidente Salinas. Sin embargo, no se discutirá este tema, pues nos desvía de la legitimidad del Estado hacia la del presidente. Baste decir que, si bien en el caso del presidente sí se obtuvo la legitimidad duramente cuestionada durante las elecciones de 1988, en el caso de la del Estado, el resultado no fue el mismo. A lo largo del capítulo se explicará esta situación.

Empecemos con la recuperación económica. El gobierno de Miguel De la Madrid, a pesar de haber cifrado en la economía todos sus esfuerzos, no logró sino hasta el final de su sexenio cosechar los frutos de lo que había sido una austera política económica con altos costos sociales. El Pacto de Solidaridad Económica de 1987 fue el primero de varios programas similares que vendrían después para dar certidumbre y seguridad sobre la política económica y la economía en general. El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico --puesto en marcha en enero de 1988-- logró reducir la inflación de un 150 por ciento anualizado en diciembre de 1987 a 18 por ciento en junio de 1989. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 planteaba que "el quehacer del Estado en la economía [era], pues, promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional...".¹⁷⁷

Para 1989 el crecimiento de la economía se reanudaba¹⁷⁸ y, con ello, México parecía mostrar indicios de recuperación de una crisis económica muy grave para iniciar un desarrollo sobre bases distintas. La nueva orientación económica se perfiló hacia la apertura de una forma más amplia (los tratados de libre comercio suscritos por México son el ejemplo más claro) y hacia la integración del país en los procesos económicos internacionales. El mercado nacional abierto, se argumentaba, traería al país inversión --alentada por las excelentes condiciones que se le ofrecían y por el bajo costo de la mano de obra--, empleo y aseguraría definitivamente el crecimiento e

¹⁷⁷ Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, SPP, mayo de 1989, p.16.

¹⁷⁸ Veamos los siguientes indicadores:

Años	Crecimiento del PIB real (%)	Inflación	Deuda externa % PIB
1987	1.9	131.8	73.6
1988	1.2	114.2	59.1
1989	3.3	20.0	45.1
1990	4.5	26.7	41.2
1991	3.6	22.7	37.2
1992	2.6	15.6	29.8

incluso abriría la posibilidad de realizar el sueño histórico desde la época de la independencia: conducir a México al selecto círculo de las naciones centrales.

El buen desempeño de la economía ayuda, en parte, a explicar la recuperación electoral del partido oficial en las elecciones de 1991, así como la buena opinión que en general se tenía del gobierno.¹⁷⁹ Sin embargo, debido a que la recuperación económica se insertó dentro de un marco de reformas liberales, no ha beneficiado a los sectores populares de una mejor manera que la del viejo esquema. Arriba se mencionó el desgaste de la relación corporativa entre el Estado y estos sectores; en consecuencia, los beneficios que este nuevo modelo les prometía sólo podrían conseguirse de forma indirecta y a partir del mediano plazo. Es decir bajo el supuesto de que llegaran grandes cantidades de inversión productiva y se crearan empleos suficientes que posteriormente generaran mejores condiciones de vida y mejores salarios. En realidad, la población ha experimentado una creciente polarización del ingreso, el desempleo ha aumentado¹⁸⁰ y, a pesar del pequeño "boom" de 1992, las condiciones de la economía se han mantenido muy frágiles como para sostener un crecimiento de largo plazo.

¹⁷⁹ El periódico Reforma, el 30 de octubre de 1994, en su primera plana publicó los resultados de una encuesta llevada a cabo en las ciudades de México, Monterrey, Puebla y Guadalajara en la cual se preguntaba a la gente cómo calificaba la actuación de Carlos Salinas como presidente durante los seis años. Las respuestas fueron, en la escala de 1 a 10, las siguientes: Monterrey, 8.00; Puebla, 7.02; Guadalajara, 7.10; y, Ciudad de México, 6.75. El promedio general fue 7.2. Además, se le preguntó a la gente si estaba o no de acuerdo con la manera como gobernó Salinas, obteniéndose como respuestas al 20 por ciento en desacuerdo, 43 por ciento de acuerdo y 36 que dijeron estar de acuerdo en algunas cosas si y en otras no. Vemos, así, que el porcentaje positivo es muy alto en su favor.

¹⁸⁰ Según el gobierno en México hay 13.6 millones de mexicanos en condiciones de pobreza extrema y 40 millones de "sólo" pobres. México ocupa el segundo lugar, detrás de Brasil, en la injusta distribución del ingreso en países medianos y grandes. Además, de acuerdo al Censo de Población de 1980 el 12.8 por ciento de la población económicamente activa declaró percibir ingresos iguales o menores a un salario mínimo. Para 1990 el porcentaje se elevó a 21 por ciento y en todo el país, excepto en las zonas de muy baja marginalidad, hubo una peor distribución del ingreso. En 1977 el salario mínimo se ubicaba en 107 pesos diarios, a precios de 1978; en 1982 cayó a 84.7 pesos; en 1988 a 48.8 pesos diarios y en 1993 a 37.4 pesos diarios. Datos tomados de Unomásuno, p.12, domingo 26 de febrero de 1995 basados en Macario Schettino, El costo del miedo, México, Ed. Iberoamericana, 1995.

Por su parte, dentro de la política social el Estado elaboró el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) como el principal instrumento para combatir la pobreza extrema y apoyar a la población de más bajos recursos. Este tipo de programas se conocen como "programas compensatorios para aliviar la pobreza" y operan dentro de un proceso de liberalización buscando reducir los costos sociales.¹⁸¹ Este programa devolvió al Estado su imagen de eficacia frente a algunos sectores que habían resentido de una forma más dura la crisis de la década de los ochenta. A través del Pronasol se buscó revalorar la idea del compromiso del Estado con el mejoramiento del nivel de vida de la población¹⁸² y sí ha sido relativamente efectivo en solucionar demandas sociales mediante sus dos mecanismos fundamentales: estimulando la participación popular y otorgando recursos por fuera de las instituciones y las burocracias.

Esto ha tenido su lado positivo, pues fortalece la iniciativa y la participación comunitarias en la solución de sus propias demandas y ello, en el largo plazo, podría ayudar a generar una conciencia cívica en la población. Por otro lado, las principales críticas al Pronasol lo califican como un mero instrumento propagandístico que sólo sirve como mecanismo "electorero", o sea, que es un instrumento del Estado para manipular los votos en favor del partido oficial. Juan Molinar y Jeffery A. Weldon, en una investigación sobre este punto, reconocen que hay tres variables que afectan la canalización de recursos para Pronasol: la pobreza, las consideraciones presupuestales de los estados y municipios y las consideraciones político-electorales.¹⁸³ Pero concluyen, a diferencia de los demás críticos, que Pronasol **no es**

¹⁸¹ Carol Graham, "Mexico's Solidarity Program in Comparative Context: Demand-based Poverty Alleviation Programs in Latin America, Africa and Eastern Europe" en Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox, (eds.), *Transforming State-Society in Mexico. The Case of National Solidarity Strategy*, Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego, 1994, pp.309-311.

¹⁸² John Bailey, "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity", en *Ibid.*, p.99.

clientelista, pues aunque sí hay un intercambio de bienes públicos por apoyo electoral, esta misma práctica tiene lugar en países democráticos, en los que se considera simplemente como patronazgo político ("pork-barrel politics").¹⁸⁴

El lado negativo es que Pronasol al canalizar sus recursos por fuera de las instituciones y las burocracias establecidas, si bien reparte recursos de manera más eficiente y rápida, lo cierto es que desde una perspectiva meramente política hace ver a estas instituciones como ineficientes y sin sentido alguno ante ciertos sectores de la población, mientras que favorece más que nada al Ejecutivo federal en turno. Así, no ayuda a la institucionalización ni a la racionalización de los procedimientos burocráticos y legales, sino que depende, en buena medida, de la discrecionalidad. Además, no siempre se benefició a los más pobres, ya que este grupo presenta generalmente alto índice de dispersión y grandes deficiencias que prácticamente imposibilitan su capacidad para asociarse y participar en la solución de sus problemas. Asimismo, el Pronasol al ayudar a organizarse a determinados grupos para pedir soluciones a sus demandas sociales, crea las condiciones propicias para que, en condiciones de crisis en donde no se puedan canalizar recursos para solucionarlas, se utilicen estas formas organizativas para demandas de carácter político. En un medio que no favorece la institucionalidad, esto resulta muy peligroso.

Finalmente, en cuanto a las reformas electorales es necesario volver a enfatizar que el Estado ha buscado canalizar la protesta política siempre a través de este medio como el **único** camino para hacerlo legítimamente. Miguel De la Madrid expresó al llegar al poder que la heterogeneidad social existente debía expresarse en un pluralismo político.¹⁸⁵ De esta forma, a diferencia de López Portillo quien consideraba

¹⁸³ Juan Molinar y Jeffrey A. Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en *Ibid.*, p.124.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p.140.

¹⁸⁵ Soledad Loaeza, "Los partidos y el cambio político", en *Nexos*, vol.15, núm.174, junio 1992, p.37.

que a través de las urnas podían expresarse las minorías (ver supra.), De la Madrid reconocía una sociedad más compleja.

La década de 1980 trajo consigo los primeros fracasos electorales para el partido oficial. De esta manera, sobre todo los sectores medios --que encabezaron el descontento sobre todo por la pérdida de sus privilegios y la falta de perspectivas para mejorar--, aunque también algunos empresarios, mostraron el poder de desafío del instrumento que el Estado les había concedido mediante el voto. La ampliación de la participación que trajo la reforma política de 1977 empezó a mostrar sus verdaderos alcances a principios de la década de los ochenta en el marco de la crisis económica más severa que se había conocido hasta entonces en el México moderno.¹⁸⁶ El partido que estaba logrando capitalizar el descontento era el PAN. El voto se convirtió en un instrumento bastante incómodo para el gobierno, pues no había muchos medios realmente efectivos para tener un control legal sobre él. El sistema empezó a recibir una gran presión a través de las elecciones y ello convenció a muchos de que, en primer lugar, las corporaciones ya no servían para asegurar el voto al partido oficial y, por otra parte, se iniciaba ya el tránsito hacia una verdadera democracia mediante una competencia electoral puesta en marcha por una ciudadanía consciente.

Cuatro reformas se llevaron a cabo en este periodo (1986, 1990, 1993 y 1994) que han tenido avances en cuanto a la imparcialidad y la limpieza de los procesos electorales y han ampliado la participación de los partidos y de los votantes. Estas reformas han permitido la creación de un sistema electoral que sí ha ampliado de modo sustancial la competencia entre partidos (se pueden citar los enormes avances

¹⁸⁶ En Durango en las elecciones de 1983 el PRI perdió la capital y dos de las doce diputaciones locales. En Chihuahua tuvo una severa derrota a manos del PAN en la capital, Ciudad Juárez, Camargo, Delicias, Casa Grandes, Parral, Meoqui y Saucillo. También hubo derrotas en Guanajuato y en San Luis Potosí. Ver Juan Molinar, Elecciones, democracia y autoritarismo en México, tesis de Maestría en Ciencia Política, El Colegio de México, 1989, p.216.

de la oposición en el Congreso Federal, las cámaras locales y los municipios), aunque todavía mantiene al gobierno como juez y parte a la hora de calificar las elecciones.

De esta forma, aparentemente se empezaba a cumplir la premisa de las sociedades modernas de que un mayor desarrollo implicaba una mayor participación política, aun cuando ésta hubiera sido "desatada" por la crisis. Se habló de que México empezaba a transitar hacia una forma de legitimidad basada en elecciones democráticas, abiertas y competitivas. El instrumento de la legitimidad era el voto y cada día se avanzaba más a la democratización de la vida política. Sin embargo, este cuadro tan optimista tiene dos grandes obstáculos.

Primero, detrás de estas expectativas optimistas está la idea de que México se está convirtiendo rápidamente en una sociedad de ciudadanos con una conciencia clara de su participación y, ello, por ejemplo, llevó a los intentos --que luego se echarían atrás-- por hacer del PRI un partido de ciudadanos y ya no de corporaciones, pues se creyó que éstas eran cada vez menos eficaces para asegurar el voto de sus agremiados.

Lo interesante es que, por una parte, todavía se registra, en general, una cifra importante de abstención, ya que mientras entre 1961 y 1970 la abstención total se mantuvo entre el 31 y el 36 por ciento, entre 1973 y 1988 creció del 40 al 50 por ciento.¹⁸⁷ Por otra parte, si bien el voto por la oposición ha aumentado haciendo descender la votación por el PRI de 86.3 por ciento en 1964 al 51.1 por ciento en 1988 (50.18 por ciento en 1994), al parecer este tipo de votaciones no revelaba necesariamente una elección ideológico-partidaria, sino una forma de manifestar el disgusto.¹⁸⁸ Tanto el abstencionismo como una parte del aumento en la votación por la

¹⁸⁷ Rogelio Hernández, "¿Del corporativismo a la contienda electoral?", en *op.cit.*, p.159. Es necesario decir que en las elecciones federales de 1994 la participación alcanzó la cifra de 77 por ciento respecto a la lista nominal, pero sería prematuro incluir esta cifra en el análisis.

¹⁸⁸ *Ibidem*

oposición, revelaban que el voto seguía usándose más como instrumento de protesta y como medio para castigar al gobierno. Todavía no existe en forma amplia una fidelidad del elector por un partido determinado. Se pueden citar como ejemplos de esta situación el caso de Baja California en donde en 1988 el Frente Democrático Nacional tuvo una enorme votación, pero al año siguiente el PAN obtuvo la gubernatura; otro ejemplo es la encuesta realizada por el periódico Excélsior el 25 de septiembre de 1989 en el Distrito Federal, la zona de mayor participación y aparentemente también de mayor educación política y que había dado una derrota al priísmo un año antes. El 59.1 por ciento de los encuestados no supo cómo definirse a sí mismo en términos ideológicos, mientras que el 28.8 por ciento se autocalificó de derecha o centro derecha. La poca fidelidad política se reveló cuando este último grupo respondió sobre su opción electoral, ya que el 33.6 por ciento declaró que no prefería a ninguno, el 31.1 por ciento optó por el PRI, el PAN logró sólo el 12.6 por ciento y el PRD logró sólo el 5.7 por ciento (el resto se repartió entre los demás partidos). Es muy probable que de realizarse hoy estas encuestas (marzo de 1995) el resultado sería totalmente diferente. El voto es generalmente un instrumento negociable que sirve para castigar y calificar al gobierno, pero no tiene necesariamente un sentido de participación política consciente, ni se basa hasta ahora en un conocimiento ni de los partidos, ni de sus ofertas políticas. Es muy probable que esta situación también sea culpa de los propios partidos políticos, pero esto debe analizarse en otra ocasión.

El segundo gran obstáculo tiene que ver con el hecho de que se ha considerado a los procesos electorales como el *único* instrumento legítimo para canalizar la protesta política --pues como hemos visto el corporativismo ha tenido cada vez más problemas, aunque no ha desaparecido-- y como el medio democrático por excelencia que a fines del siglo XX se erige en el fundamento de la legitimidad política de los Estados modernos. El problema es que a pesar de todos los esfuerzos que se han hecho por hacer más transparentes los procesos electorales mediante las reformas en las que

han participado todos los partidos, han sido estos mismos partidos políticos --sobre todo la oposición-- los primeros en descalificarlas, a veces aun antes de llevarse a cabo, al menos hasta 1994.

Dice Rogelio Hernández que "la firme convicción del gobierno de que los procesos son limpios contrasta con la certidumbre opositora en sentido inverso. Los casos de Michoacán y Guerrero, por parte del PRD, y de Sinaloa y San Luis Potosí por el PAN, en los cuales la violencia ha sido el sello distintivo, revelan lo grave de esta tendencia".¹⁸⁹ Hasta 1994, la descalificación de los procesos electorales mediante acusaciones de fraude, a veces desde antes de que se llevaran a cabo los comicios, aun cuando no se pudiera probar siempre, les restaba credibilidad ante una población que apenas empezaba a descubrir el valor y el uso del sufragio. Además, convertía a los procesos electorales en una fuente de conflicto constante entre los partidos. Entonces, ¿qué legitimidad se podría derivar de un proceso electoral constantemente cuestionado y descalificado por los mismos actores que lo proponen como el gran elemento de cambio?

Por si ello no fuera suficiente, el voto se convertía en un instrumento totalmente rebasado, ya que, en muchas ocasiones, el verdadero medio por el cual se decidía la victoria en los comicios fue la movilización de los partidarios para presionar en las calles en favor del triunfo. El voto quedaba así, como un mecanismo secundario y sólo complementario de lo que es la verdadera competencia: ver quién llevaba más gente a las plazas. Esta presión había logrado inclusive derrocar a gobernadores ya electos oficialmente; algunos casos son Ramón Aguirre en Guanajuato, Fausto Zapata en San Luis Potosí y Eduardo Villaseñor en Michoacán. De esta manera, el triunfo no se derivaba únicamente de inducir a los partidarios a votar, sino sobre todo con la organización y movilización posterior a la votación, que podía durar toda una semana

¹⁸⁹ Rogelio Hernández, "¿Del corporativismo a la contienda electoral?", art.cit., p.170.

como sucedió en Mérida (en el caso de la panista a la alcaldía Ana Rosa Payán), o meses, como fue el caso de ciertos municipios de Guerrero y Michoacán donde el PRD se negó a aceptar los resultados electorales oficiales.¹⁹⁰

Otro problema que esto implicaba era que, de entrada, la protesta y las movilizaciones no ayudaban a fortalecer a las instituciones, ya que las inconformidades no se canalizaban a través de ellas, sino que buscaron dirigirse al propio presidente de la República para que fuera él quien resolviera el conflicto.

Es así finalmente que los tres principales medios a través de los cuales se intentó restablecer la legitimidad resultaron insuficientes, como en el caso de Pronasol, o han generado más problemas de los que pretendían resolver, como en el caso del manejo de la economía y de las elecciones. La cuestión es que ya los viejos mecanismos para conseguir legitimidad no funcionan, pero se ve que los nuevos tampoco lo están haciendo bien.

D. LA CRISIS DE LEGITIMIDAD

Si las fuentes tradicionales de la creencia en la legitimidad se erosionaron y las nuevas no han resultado lo suficientemente eficaces, entonces ¿nos hallamos frente a un vacío creciente de legitimidad? La respuesta es *sf*.

En el momento en que la legitimidad se ha erosionado ya sea porque el Estado se ha vuelto incapaz de seguir generando una creencia en ella o porque el pueblo ha dejado de aceptarla, surge una situación política poco estable. Los Estados que han perdido su legitimidad pueden, además, enfrentarse a la ingobernabilidad e incluso es probable su fragmentación o derrumbe. Baste recordar los casos de los países ex comunistas de la Europa oriental, en los cuales los Estados hacía mucho que habían

¹⁹⁰ Lorenzo Meyer, "El límite neoliberal", en Nexos, vol.14, núm.163, julio 1991, p.30.

perdido su legitimidad --si es que todos alguna vez la tuvieron-- y sólo fue menester el retiro del apoyo soviético para que se vinieran abajo.

A la luz de estos ejemplos se podría preguntar por qué en México, si es que en realidad existe una crisis de legitimidad como se argumenta, no se ha dado ese proceso de desgajamiento y convulsión social y política para el Estado mexicano, y ni siquiera pueden observarse las tensiones que vivieron los regímenes autoritarios como el argentino o el brasileño en sus últimos momentos, incluso a pesar de la violencia y de diversos movimientos armados. La respuesta no es sencilla.

No han sido pocos los que han señalado un carácter políticamente pasivo en la sociedad mexicana frente a diversos hechos tales como fraudes electorales, injusticias y corrupción en gran escala o las recurrentes crisis económicas. Sin embargo, sin ser demasiado optimista con respecto a la convicción democrática de la sociedad, creo que sí se puede decir que ha habido grandes transformaciones, si se quiere a ritmo conservador, pero que hoy parecen irreversibles. En los últimos 20 años los cambios han sido lentos pero profundos, enmarcados en una historia general caracterizada por la inestabilidad y la incertidumbre, las cuales apenas en el segundo cuarto de este siglo se pudieron erradicar.

El orden ha sido, pues, un valor obtenido a muy alto precio. Por lo tanto no es de extrañar que se haya convertido no sólo en un objetivo precioso para la clase política, sino en credo de la sociedad --al menos de la gran mayoría de los grupos que la componen. La opción para transformar el *status quo* es, en su vena inmediata, siempre la revuelta y el cambio violento. Pero en una sociedad que, me parece, tiene en tan alta estima el orden --y ello no tengo forma de comprobarlo empíricamente--, se puede preferir la permanencia de un sistema que ya no necesariamente goce de plena legitimidad, pero cuyas alternativas inmediatas no parezcan mejores. Esto privilegia un ritmo gradual de transformación profunda del *status quo*, que resulta irreversible. Como ejemplos se pueden citar los aumentos en el voto por la oposición de manera

constante (aun cuando en muchos casos refleje una mera protesta contra el régimen) y en el creciente número de grupos que ejercen continua presión sobre las estructuras políticas, así como la disminución paulatina de la censura en los medios de comunicación, sobre todo en la prensa.

Por lo tanto se puede sostener que a esta crisis de legitimidad originada al comenzar la década de 1970 --de hecho desde fines de los años sesenta-- ha correspondido una reacción gradual de cambio, a veces contradictoria, por parte de los diversos grupos sociales, sin dejar de reconocer que también, en ocasiones, ha sido el Estado mismo el propiciador de este cambio. En México se han vivido transformaciones que de manera gradual, pero incesante han ido minado las viejas estructuras que cimentaban la creencia en la legitimidad, pero los intentos por instaurar otras nuevas no han sido del todo eficaces. ¿Qué se necesitaría para que la creencia en la legitimidad se restaurara? La respuesta, a estas alturas, me parece que sería el establecimiento de un Estado de derecho que implicara dos cosas: la recomposición de las instituciones del Estado y la formación de una sociedad de *ciudadanos*.

Un Estado de derecho que no se identifique tan sólo con la legalidad, esto es con el apego de las disposiciones jurídicas, administrativas, legales, o a la ley y lo que en ella se indique. La conformación de un Estado de derecho debe también implicar un control sobre la constitucionalidad de las leyes, una separación real y no sólo formal de poderes y el respeto y garantía de los derechos humanos y civiles --aunque no necesariamente los sociales.

Sin embargo, antes de decir por qué se requiere de un Estado de derecho para restablecer la creencia en la legitimidad del Estado en México es menester tratar el concepto de democracia. Para muchos importantes analistas políticos el elemento esencial de la legitimidad política es la democracia. De hecho, la democracia es, cuando menos en el discurso, la única forma de legitimar el poder a fines del siglo XX.

La derrota o falta de viabilidad de otras alternativas políticas han dejado sola a la democracia como fórmula de competencia por el poder.

Sin intentar aquí reproducir el debate sobre lo que es o debe ser la democracia y, para evitar mayor confusión, se tomará una definición **mínima** de democracia. Democracia es, en su sentido moderno, el proceso mediante el cual los individuos votantes tienen la capacidad para cambiar a sus élites gobernantes cuando éstas no cumplan con las expectativas generadas. Ahora bien, la democracia por sí misma no puede darle al Estado la capacidad para generar una creencia en su legitimidad, aunque sí puede --y ello también resulta esencial-- legitimar al gobierno que emane de un proceso democrático.

Para que lo anterior quede claro es necesario ver cuál es el vínculo entre democracia y Estado de derecho. En la actualidad en Occidente hay una plena identificación entre democracia y Estado de derecho. De esta forma, las discusiones sobre la democracia en las sociedades desarrolladas dan por sentada generalmente la existencia de un Estado de derecho. Sin embargo, no son la misma cosa. Para ser precisos se debe aclarar que el surgimiento del Estado de derecho en Europa precede y sirve de marco para la consolidación de sistemas políticos democráticos.

En Francia, el origen del Estado de derecho tiene que ver con la limitación de la soberanía del rey por la *ley*. Ésta tiene un sentido clásico, pues por un lado es una ley divina que se impone al monarca en tanto proveedor de justicia; por otro, es una ley natural que le obliga a respetar ciertos derechos de sus súbditos y, finalmente, es la ley de la *costumbre del Estado* que en Francia existió bajo el nombre de **lois fundamentales**.¹⁹¹ Es el respeto a la ley lo que distingue al soberano del tirano, como bien lo señaló Montesquieu en El espíritu de las leyes. Es esto lo que también permite verificar los actos del Estado.

¹⁹¹ Philippe Lavaux, op.cit., p.47.

En Inglaterra, el origen del Estado de derecho subraya dos aspectos. Primero, el énfasis sobre el respeto a la existencia de los derechos individuales de los súbditos. Segundo, la práctica de la ley en Inglaterra sólo puede convertirse en una verdadera **rule of law** gracias al papel que desempeñan los jueces. Este sistema del Derecho (**rights**) surgió con la Carta Magna en 1215,¹⁹² pero se consagró con la *Petición de Derechos* en 1628, el Habeas Corpus en 1679 y la *Carta de Derechos* de 1689.

Alemania, por su parte, tiene también una tradición de Estado de derecho aunque más reciente que la francesa o inglesa. En el tercer cuarto del siglo XIX cuando se empezó a desarrollar en ese país una idea de Estado de derecho (**Rechtstaat**) por teóricos como Bähr o Gneist, se subrayaba la noción de los derechos del individuo, pero dentro de un sistema en el cual la legitimidad del Estado descansaba siempre en la monarquía. Además, es importante recordar que, aunque por razones políticas tendientes a disminuir el apoyo al partido socialdemócrata alemán (SPD), Alemania fue uno de los primeros países en conceder derechos sociales tales como la protección contra enfermedades (1883), seguro de accidentes (1885) y seguro contra enfermedades (1889).

De esta forma, se puede apreciar cómo el surgimiento de los Estados de derecho en Occidente precedió a la creación de los sistemas políticos democráticos. Tan sólo para dar dos ejemplos concretos se puede mencionar que fue hasta 1832 cuando tuvo lugar en Inglaterra la primera gran reforma electoral --todavía incompleta-- y no fue sino

¹⁹² La Carta Magna sancionaba en realidad los privilegios de nobles y príncipes de la Iglesia, pero con el tiempo se consideró concedida al pueblo entero, sobre todo debido a su célebre párrafo en el cual se lee lo siguiente:

“Ningún hombre libre podrá ser detenido, preso, declarado fuera de la ley, desterrado o castigado de cualquier manera que sea, sin haber sido juzgado antes por sus iguales, según las leyes del reino”.

En realidad, las palabras “hombre libre” equivalían originalmente a “hombre noble”, pero con el paso del tiempo dieron origen a la idea moderna de “ciudadano inglés”. Ver Carl Grimberg y Ragnar Svanström (eds.), Historia universal, vol.4, La Edad Media, México, Daimon, 1987, p.330.

hasta después de la segunda Guerra Mundial cuando en Alemania se *consolidó* un sistema democrático.¹⁹³

En este momento se puede responder ya a la pregunta de por qué la democracia por sí sola no puede darle al Estado la capacidad para generar una creencia en su legitimidad. Ello se debe sobre todo a que la democracia es sólo un proceso para que los votantes puedan rotar a sus élites gobernantes de forma no violenta con cierta regularidad, pero no es --atendiendo a la definición dada-- un mecanismo que permita crear nuevos tipos de instituciones orientadas a regenerar la relación entre el Estado y la sociedad. En otras palabras, el Estado de derecho es un marco general que crea un determinado tipo de relación entre el Estado y la sociedad caracterizado por la legalidad, la separación de poderes (en el caso de las repúblicas), el control de la constitucionalidad de las leyes y el respeto y garantía efectiva de los derechos humanos y civiles de los individuos. Por su parte, democracia es un mecanismo que encaja mejor y con mayores probabilidades de supervivencia dentro de este marco más amplio que es el Estado de derecho, que es previo a la democracia.

Por ello, no hay que confundirse en el debate actual de las sociedades occidentales sobre la democracia. En éstas ya está resuelta la cuestión del Estado de derecho --a pesar de que todavía puedan surgir problemas de discriminación por cuestiones de origen o de sexo o de que se siga debatiendo si se deben extender o no los derechos sociales---, por lo cual el debate permanece fundamentalmente alrededor de la idea de democracia. En México, primero se debe crear, o si se es más optimista consolidar, un Estado de derecho para poder pensar en fortalecer un sistema democrático. Esto debe ser así, pues el surgimiento del Estado de derecho en México implica dos factores.

¹⁹³ Subrayo la palabra "consolidó" debido a que entre 1919 y 1932 Alemania tuvo su primera experiencia democrática con la República de Weimar, la cual no obtuvo el apoyo necesario ni de la mayoría de la población, ni de las principales fuerzas políticas, por lo cual no pudo consolidarse.

En primer lugar, una recomposición de las instituciones del Estado. Douglass C. North define a las instituciones como "las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico".¹⁹⁴ Por recomposición de las instituciones me refiero a un cambio en las reglas del juego que han permitido el funcionamiento de determinadas formas de poder tanto en el interior del mismo Estado como entre éste y la sociedad. Como se ha tratado de mostrar en los capítulos anteriores, las formas del poder que usaba el Estado funcionaron eficientemente hasta el segundo lustro de los años sesenta fundamentalmente porque estuvieron pensadas y diseñadas para funcionar en el marco de una sociedad que no había alcanzado grados muy altos de complejidad y diferenciación.

En el momento en que aparecían más actores con nuevas demandas, la flexibilidad que había caracterizado al Estado y sus instituciones, permitía, por un lado, que pudieran encontrarse ciertos acomodos para los nuevos intereses (como fueron, por ejemplo, las reformas políticas de los años setenta). Por otro lado, cuando algunos grupos jugaron por fuera de las reglas se les pudo incorporar e incluso eliminar con costos relativamente bajos a corto plazo (como fue el caso de la guerrilla guerrerense). Sin embargo, conforme aparecieron cada vez más grupos como resultado de una mayor complejidad social en México, la flexibilidad institucional fue perdiendo su capacidad para encontrar respuestas e incorporar intereses.

Las instituciones dejaron de ser eficaces para resolver conflictos y su inadecuación resalta por el hecho de que cada vez tienen más problemas para canalizar procesos y alcanzar resultados (políticos, legales, electorales, judiciales). Esto hace necesaria una

¹⁹⁴Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, F.C.E., trad. Agustín Bárcena, 1993, p.13.

recomposición (refundación se podría decir incluso) de las instituciones del Estado en México como uno de los elementos necesarios para regenerar la creencia en la legitimidad. La recomposición de las instituciones abre la posibilidad de recrear toda una red de enlaces más dinámica entre el Estado y la sociedad que no sólo permitan una canalización de demandas y soluciones más eficaz, sino en el largo plazo más eficiente, lo cual ayuda a fortalecer la legitimidad.¹⁹⁵

La recomposición de las instituciones por sí sola no es suficiente para asegurar una nueva relación entre el Estado y la sociedad que permita restaurar la creencia en la legitimidad. Es aquí donde entra el segundo elemento: la formación de ciudadanos. Para que se pueda llevar a cabo una ciudadanización de la sociedad es necesario no sólo un esfuerzo por parte del Estado, los partidos o las distintas agrupaciones políticas, sino también por parte algunas instituciones sociales, tales como los medios de comunicación masiva (prensa, radio, televisión). La formación de ciudadanos, es decir el surgimiento de una cultura cívica en la sociedad que le permita a los individuos ejercer sus derechos y asumir sus obligaciones plenamente, resulta complementaria a la idea de la recomposición de las instituciones. Esto debido a que la sola recomposición de las instituciones si bien implicaría una nueva relación del Estado con la sociedad, no aseguraría que esta relación se cimentara en un Estado de derecho. En este sentido, la revolución de 1917 generó, mediante una recomposición y creación de instituciones, una nueva relación entre Estado y sociedad, pero ésta no significó la consolidación de un Estado de derecho, pues por un lado, el grado de complejidad de la sociedad y, por otro, el tipo de demandas provenientes de ésta permitieron dar respuestas y soluciones que no necesariamente orientaban las "reglas del juego" hacia el fortalecimiento del Estado de derecho.

Actualmente, sin embargo, la formación de ciudadanos es indispensable para hacer que una recomposición de las instituciones conduzca no sólo a la creación sino

¹⁹⁵ La discusión sobre eficacia y eficiencia se localiza en la página 12.

al mantenimiento de un Estado de derecho. El tener ciudadanos conscientes o al menos no indiferentes frente a sus derechos y obligaciones cívicas permitiría restaurar las vías institucionales para canalizar demandas y también para obtener respuestas por parte del Estado. Es decir, se tendría la posibilidad de lograr un mejor funcionamiento de las instituciones --acercando así el Estado a los individuos-- mediante una sociedad formada o educada (en el sentido de **Bildung**) para hacer uso de ellas.

Así, la creación de un Estado de derecho de estas características permitiría el restablecimiento de la creencia en la legitimidad, pues implicaría una transformación y renovación en la forma en la cual se relacionan el Estado y la sociedad. Como se ha visto a lo largo del presente trabajo, *la viabilidad para que el Estado genere un determinado tipo de creencia acerca de su legitimidad depende de la manera en que el Estado y la sociedad se relacionan*. Si, como en el caso de México, la sociedad se vuelve más compleja llega un momento en que la relación existente ya no puede seguir absorbiendo los cambios y se debe transformar. El problema es que en México no se ha podido crear una relación adecuada desde fines de la década de 1960 hasta ahora. El Estado de derecho, en los términos que se ha planteado, permitiría crear nuevos espacios a la sociedad mediante una recomposición de las instituciones y también fomentar la formación de ciudadanos capaces de utilizar estos canales. Esta apertura de vías entre Estado y sociedad es en sí misma legitimadora, pues permite una mayor aproximación de los grupos e individuos y sus intereses con las instituciones del Estado mediante la conscientización de sus derechos y obligaciones cívicas, o al menos, mediante la disminución de su indiferencia frente a estos. La nueva fuente de la creencia en la legitimidad debería ser el Estado de derecho.

Sin embargo, este cuadro renovador de la legitimidad tiene el tiempo en contra para su realización. México ha vivido un proceso de *liberalización* política¹⁹⁶ desde

hace más de 20 años. Sin embargo, ésta suponía que la élite en el poder tenía la capacidad de mantener el control sobre el ritmo pertinente del proceso de cambio, de forma tal que incluso cuando se respondiera a demandas desde abajo también sería un proyecto dirigido desde arriba.¹⁹⁷ De esta forma, la liberalización política no ha ido de la mano de una mayor democratización, pero sí de una erosión cada vez mayor de la creencia en la legitimidad del Estado dentro de un marco general poblado de un número creciente de actores en el escenario político para quienes la insatisfacción de sus demandas refleja una inadecuación de las instituciones existentes.

Es por ello que nos hallamos frente a una situación delicada. Por un lado, la fundamentación de la creencia en la legitimidad basada en un Estado de derecho es un proceso de mediano o largo plazo. Esto se debe a que la creación de un Estado de derecho implica la recomposición de las instituciones y la formación de ciudadanos; ambos elementos requieren de tiempo, sobre todo, la ciudadanización de la sociedad. Por otro lado, el proceso de liberalización política ha provocado la aparición de cada vez más actores en la escena política que demandan y exigen soluciones inmediatas en un contexto de creciente pérdida de legitimidad. Hay, así, instituciones rebasadas por las demandas de una sociedad que exige respuestas inmediatas a sus problemas.

Lo anterior implica la posibilidad de que se propongan solamente medidas y salidas ad hoc y de corto plazo para disminuir el conflicto en aras de la gobernabilidad. Pero ello no significa que estas decisiones necesariamente estén dirigidas hacia la construcción y mantenimiento de un Estado de derecho. Esta situación implicaría estar frente a un sistema en descomposición tan sólo, pero no en transición, y que no es capaz de generar una creencia en su legitimidad en un contexto social y político

¹⁹⁶ Liberalizar "supone cambios de largo alcance, por ejemplo, los que se derivan de la disolución de los mecanismos de control de la participación y de la consecuente pluralización. Este paso puede ser necesario para dismantelar el autoritarismo, pero no es suficiente porque no garantiza automáticamente un mayor control de los gobernados sobre los gobernantes, ni siquiera una mayor competencia por el poder" en Soledad Loaeza, "La incertidumbre política mexicana" en Nexos, vol.16, núm.186, 1993, p.48.

¹⁹⁷ Ibidem

efervescente que hace obsoleta la nostalgia por el pasado, pero no logra imaginar el futuro. Finalmente, nadie puede asegurar que el rumbo del navío sea hacia el puerto del Estado de derecho y, por ende, de la regeneración de la creencia en la legitimidad. El reto, nada sencillo, es escapar de una vorágine de incertidumbres que parecen atraernos cada vez con mayor fuerza hacia un vacío. Sin embargo, frente a esta incertidumbre, todavía hay algo más terrible: permanecer expectantes, inertes, como si nada hubiera sucedido, como si tan sólo tuviéramos que abrir los ojos y dejar atrás un mal sueño.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Héctor, Después del milagro, México, Ed. Cal y Arena, tercera edición, 1989.
- Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, A la sombra de la Revolución mexicana, México, Ed. Cal y Arena, sexta edición, 1991.
- Aguilar García, Javier, La política sindical en México: industria del automóvil, México, Ed. Era, 1982.
- Arendt, Hannah, "What is Authority?", en H. Arendt, Between Past and Future, N.Y., Viking Press, 1968.
- Aron, Raymond, Démocratie et totalitarisme, Paris, Gallimard, 1965.
- Arriola, Carlos, "De la pérdida de confianza en el buen gobierno, 1970-1982", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia, (comps.), La vida política mexicana en la crisis, México, El Colegio de México, 1987.
- Arriola, Carlos y Juan Gustavo Galindo, "Los Empresarios y el Estado en México (1976- 1982)", en Foro Internacional, n.2, v.XXV, Octubre-Diciembre de 1984, p.119.
- Aspe, Pedro, El camino mexicano de la transformación económica, México, F.C.E., 1993.
- Bailey, John, "Can the PRI be Reformed? Decentralizing Candidate Selection", en Judith Gentleman, Mexican Politics in Transition, Westview Press, 1987.
- Bailey, John, "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity", en Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox, (eds.), Transforming State-Society in Mexico. The Case of National Solidarity Strategy, Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego, 1994.
- Barker, Rodney, Political Legitimacy and the State, Oxford, Oxford University Press, 1990.

- Basáñez, Miguel, La lucha por la hegemonía en México, 1968-1990, México, De. Siglo XXI, octava edición aumentada, 1990.
- Basurto, Jorge, "Obstáculos al cambio en el movimiento obrero", en Varios, El perfil de México en 1980, México, Ed. Siglo XXI, vol.3, 1970.
- Beetham, David, "In Defense of Legitimacy", en Political Studies, vol.XLV, 1993.
- Bensusan, Graciela, "Instituciones en crisis: el mundo del trabajo en transformación", en Bensusan y Carlos García, Estado y sindicatos, crisis de una relación, México, UAM Xochimilco y Frederich Ebert Stiftung, 1989.
- Bizberg, Ilán, "Política laboral y acción sindical en México, (1976-1982)", en Foro Internacional, vol.XXV, núm.2, octubre-diciembre de 1984.
- " " " ", "La crisis del corporativismo mexicano", en Foro Internacional, vol.XXX, núm.4, abril-junio 1990.
- " " " ", Estado y sindicalismo en México, México, El Colegio de México, 1990.
- Buchanan, James N. y Richard E. Wagner, Democracy in Deficit. The Political Economy of Lord Keynes, New York, Academic Press.
- Bueno, Gerardo, Opciones de política económica en México: después de la devaluación, México, Ed. Tecnos, 1977.
- IX Censo General de Población y Vivienda, 1970.
- Cohen, Ronald y Judith D. Toland, eds., State Formation and Political Legitimacy, New Brunswick, N.J. y Oxford, Transaction Books, 1988.
- Connolly, William, ed., Legitimacy and the State, Basil Blackwell, Oxford, 1984.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello M., México, la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo, México, Ed. Siglo XXI, 1981.
- Córdoba, Arnaldo, La Revolución y el Estado en México, México, Ed. Era, 1989.

- Cornelius, Wayne A., Ann L. Craig y Jonathan Fox, eds., Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy, Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California en San Diego, 1994.
- Crespo, José Antonio, "Crisis económica; crisis de legitimidad" en Bazdresch, Bucay, Loeza y Lustig (comps.), México: auge, crisis y ajuste, México, F.C.E., tomo 1, Los tiempos del cambio, 1982-1988, 1992.
- De la Garza, Enrique, Ascenso y crisis del Estado social autoritario, México, El Colegio de México, 1989.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, El nacionalismo revolucionario; siete tesis fundamentales de campaña, México, Partido Revolucionario Institucional, 1982.
- Easton, David, A Systems Analysis of Political Life, New York, John Wiley, 1965.
- Eckstein, Susan, The Poverty of Revolution; the State and the Urban Poor in Mexico, Princeton, New Jersey, University of Princeton, 1977.
- Epstein, Edward C., "Business-Government Relations in Mexico: The Echeverria Challenge to the Existing Development Model", Journal of International Law, vol.12, 1980.
- Fernández, Jorge B., "¡Qué tiempos aquellos, señor don Fidell!, El movimiento obrero mexicano (I): las condiciones generales", en Nexos, núm.13, enero de 1979.
- Fitzgerald, E.V.K., "Stabilization Policy in México: the fiscal deficit and macroeconomic equilibrium, 1960-1977", en Rosemary Thorp y Lawrence Whitehead, Inflation and Stabilization in Latin America, Londres, McMillan, 1979.
- Flores Olea, Víctor, "Poder, legitimidad y política en México", en Varios, El perfil de México en 1980, México, Ed. Siglo XXI, 1970.
- Friederich, Carl Joachim, Man and his Government; an Empirical Theory of Politics, New York: McGraw-Hill, 1963.

- Garrido, Celso, La evolución del actor empresarial mexicano en los ochentas, Organizaciones Empresariales en México, México, FCPyS e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992.
- Gil Villegas, Francisco, "La Crisis de Legitimidad en la última etapa del Sexenio de José López Portillo", en Foro Internacional, El Colegio de México, volúmen XXV, núm.2, octubre-diciembre 1984.
- González Casanova, Pablo, El Estado y los partidos políticos en México, México, Ed. Era, 1982.
- Grafstein, R., "The Failure of Weber's Concept of Legitimacy", en Journal of Politics, núm.43, 1981.
- Graham, Carol, "Mexico's Solidarity Program in Comparative Context: Demand-based Poverty Alleviation Programs in Latin America, Africa and Eastern Europe" en Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox, (eds.), Transforming State-Society in Mexico. The Case of National Solidarity Strategy, Center for U.S. - Mexican Studies, Universidad de California, San Diego, 1994.
- Grimberg, Carl y Ragnar Svanström (eds.), Historia universal, vol.4, La Edad Media, México, Daimon, 1987
- Habermas, Jürgen, Legitimation Crisis, trad. Thomas McCarthy, Boston, Beacon Press, 1973.
- Hernández Laos, Enrique y Jorge Córdoba Chávez, "Estructura de la distribución del ingreso en México", en Comercio Exterior, núm.5, mayo de 1979.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, Empresarios, banca y Estado, el conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982, México, Miguel Angel Porrúa y FLACSO, colección Las Ciencias Sociales, 1988.
- " " " " , "¿Del corporativismo a la contienda electoral?" en Matilde Luna y Ricardo Pozas, Relaciones corporativas en un periodo de transición, México, Instituto de

- Investigaciones Sociales, Proyecto Organizaciones Empresariales y UNAM, 1992.
- " " " ", Inestabilidad política y presidencialismo en México, Estudios Mexicanos, Universidad de California, vol.10, núm.1, Invierno 1994.
- INEGI, vol.1, 1994.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, Power and Interdependence: World Politics in Transition, Boston Little Brown and Company, 1977.
- Lavaux, Philippe, Les grandes démocraties contemporaines, París, Presses Universitaires de France, 1983, p.31.
- Leal, Juan Felipe, "The Mexican State: 1915-1973, A Historical Interpretation", Latin American Perspectives, vol.2, verano de 1975.
- Linz, Juan José, La quiebra de las democracias, trad. Rocío de Terán, Alianza editorial y CONACULTA, 1987.
- Lipset, Seymour Martin, "Social Conflict, Legitimacy and Democracy" en William Connolly, ed., Legitimacy and the State, Basil Blackwell, Oxford, 1984, pp.88-103.
- Loaeza, Soledad, "México: en busca del consenso perdido", en Nueva Sociedad, núm.74, septiembre-octubre 1984.
- " " " ", "Las clases medias mexicanas y la coyuntura económica actual", en México ante la crisis, México, Siglo XXI, tomo II, 1985.
- " " " ", "Nacionalismo y Democracia en México: tensión entre dos ficciones", en Cordera, Trejo Delarbre y Vega (coords.), México: el reclamo democrático, homenaje a Carlos Pereyra, México, Siglo XXI, 1988.
- " " " ", "Delamadridismo: la segunda modernización", en Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig (comps.), México auge, crisis y ajuste, México, F.C.E., tomo 1, Los tiempos del cambio, 1982-1988, 1992.

" " " ", "Los partidos y el cambio político", en Nexos, vol.15, núm.174, junio 1992.

" " " ", "La incetidumbre política mexicana" en Nexos, vol.16, núm.186, 1993.

López Cámara, Francisco, El desafío de la clase media, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1971.

López Cámara, Francisco, La clase media en la era del populismo, México, Miguel Angel Porrúa y UNAM, Colección Las Ciencias sociales, 1988.

López Mateos, Adolfo, 5º Informe de Gobierno, México, Naucalpan de Juárez, Novaro Editores-Impresores, 1964.

Loyola Díaz, Rafael y Samuel León González, "El Partido Revolucionario Institucional: los intentos de cambio", en Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo, (comps.), El nuevo Estado mexicano. II. Estado y política, México, Ed. Nueva Imagen, 1992.

Lozoya, Emilio, "Social Security, Health and Social Solidarity in Mexico", en Pedro Aspe y P.E. Sigmund, The Political Economy of Income Distribution in México, New York, Holmes and Meier, 1984.

Luna Ledesma, Matilde, Los empresarios y el cambio político, México, 1970-1987, México, Ediciones Era y UNAM, 1992.

Medina, Luis, Evolución electoral en el México contemporáneo, México, Comisión Federal Electoral, 1978.

Merquior, Jose Guilherme, Rousseau and Weber. Two Studies in the Theory of Legitimacy, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1980.

Merquior, Liberalism, Old and New, Twayne Publishers, Boston, 1991.

Meyer, Lorenzo, "La Debilidad Histórica de la Democracia Mexicana", en Cordera, Trejo Delarbre y Vega (coords.), México: el reclamo democrático, homenaje a Carlos Pereyra, México, Siglo XXI, 1988.

- " " " ", "El corporativismo mexicano en tiempos del neoliberalismo", en Graciela Bensusan y Carlos García, (coords.), Estado y sindicatos, crisis de una relación, México, UAM Xochimilco y Frederich Ebert Stiftung, 1989.
- " " " ", "El límite neoliberal", en Nexos, vol.14, núm.163, julio 1991.
- Molinar Horcasitas, Juan, Elecciones, democracia y autoritarismo en México, tesis de Maestría en Ciencia Política, México, El Colegio de México, 1989.
- Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox, (eds.), Transforming State-Society in Mexico. The Case of National Solidarity Strategy, Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego, 1994.
- Mommsen, Wolfgang, The Age of Bureaucracy. Perspectives on the Political Sociology of Max Weber, Oxford, Basil Blackwell, 1974.
- " " " ", The Political and Social Theory of Max Weber, Chicago, Chicago University Press, 1989.
- Murvar, Vatro, Theory of Liberty, Legitimacy and Power; New Directions in the Intellectual and Scientific Legacy of Max Weber, Routledge and Kegan Paul, 1985.
- Murvar, Vatro y Ronald M. Glassman, Max Weber's Political Sociology. A Pessimist Vision of a Rationalized World, Connecticut, Greenwood Press, 1984.
- North, Douglass C., Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, F.C.E., trad. Agustín Bárcena, 1993.
- O' Kane, Rosemary H.T., "Against Legitimacy", en Political Studies, vol.XLI, septiembre 1993.

- Pellicer de Brody, Olga, México y la revolución cubana, México, El Colegio de México, 1972.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán, "Del corporativismo de Estado al corporativismo social", en Bazdresch, Bucay, Loeza y Lustig (comps.), México auge, crisis y ajuste, México, F.C.E., tomo 1, Los tiempos del cambio, 1982-1988, 1992.
- Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, SPP, mayo de 1989.
- Puga, Cristina, México: empresarios y poder, México, Miguel Angel Porrúa y UNAM, 1993.
- Reyes Heróles G.G., Jesús, "El Estado y el Mercado", en Nexos, vol.XIV, núm.165, septiembre 1991.
- Reyna, José Luis, "Movilización y participación políticas: discusión de algunas hipótesis para el caso mexicano", en El perfil de México en 1980, México, Ed. Siglo XXI, 1970.
- " " " " , Control político, estabilidad y desarrollo en México, Cuadernos del CES, Centro de Estudios Sociológicos, núm.3, México, El Colegio de México, 1974.
- Reynolds, Clark W., La economía mexicana: su estructura y crecimiento en el Siglo XX, México, F.C.E., 1973.
- Rousseau, Juan Jacobo, El contrato social, México, Ed. Quinto Sol, 1987.
- Schaar, John, "Legitimacy in the Modern State", en William Connolly, ed., Legitimacy and the State, Basil Blackwell, Oxford, 1984, pp.104-133.
- Schettino, Macario, El costo del miedo, México, Ed. Iberoamericana, 1995.
- Schmitter, Philippe C., "Still the Century of Corporatism?", en The Review of Politics, vol.XXXVI, núm.1, enero de 1974.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Desincorporación de entidades paraestatales, México, F.C.E., 1994.
- Segovia, Rafael, "La reforma política: el ejecutivo federal, el PRI y la elecciones de 1973", en Centro de Estudios Internacionales, La vida política en México, México, El Colegio de México, 1974.
- " " " ", "El nacionalismo mexicano. Los programas políticos revolucionarios (1929-1964)", en Centro de Estudios Internacionales, Lecturas de política mexicana, México, El Colegio de México, 1977.
- Solís, Leopoldo, El desarrollo estabilizador, textos de las conferencias dictadas en el Colegio Nacional en mayo de 1977.
- Stern, Claudio, La desigualdad social, México, SEP y Diana, 1982.
- " " " ", "Notas para la delimitación de las clases medias en México", en Loeza, Soledad y Claudio Stern, Las clases medias en la coyuntura actual, El Colegio de México, Cuadernos del CES, núm.33, 1990.
- Sternberger, Dolf, "Legitimacy" en International Encyclopaedia of the Social Sciences, Londres, Free Press y MacMillan, 1968.
- Stillman, Peter G., "The Concept of Legitimacy" en Polity, vol.10, núm.1, otoño de 1974.
- Stinchcombe, Arthur L., Constructing Social Theories, N.Y., Harcourt, Brace and World, 1968.
- Tello Macías, Carlos, La política económica en México, 1970-1976, México, Ed. Siglo XXI, segunda edición, 1979.
- Trejo Delarbre, Raúl, "La parálisis obrera", en Nexos, vol.10, núm.112, abril 1987.
- Touchard, Jean, Historia de las ideas políticas, México, Rei, trad. J. Pradera, 1990.

- Touraine, Alain, América Latina. Política y sociedad, trad. Mauricio Armiño, Espasa-Calpe, 1989.
- Turner, Frederick C., La dinámica del nacionalismo mexicano, México, Ed. Grijalbo, trad. Guillermo Gaya Nicolau, 1971.
- Valenzuela Feijóo, José, El Capitalismo mexicano en los ochenta, México, Ed. Era, 1986.
- Vernon, Raymond, The Dilemma of Mexico's Development, The Roles of the Private and Public Sectors, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1963.
- Villa, Manuel, "Las bases del Estado mexicano y su problemática actual", en El perfil de México en 1980, México, Ed. Siglo XXI, 1970.
- Villareal, R. et al., "La empresa pública", en Gerardo Bueno, Opciones de política económica en México: después de la devaluación, México, Ed. Tecnos, 1977.
- Weber, Max, Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva, México, F.C.E., segunda edición en español, octava reimpresión, 1987.
- Weil, Frederick, D., "The Sources and Structure of Legitimation in Western Democracies: a Consolidated Model tested with Time-Series Data in Six Countries since World War II", American Sociological Review, vol.54, octubre 1989, pp.682-706.
- Whitehead, Lawrence, "Mexico from Bust to Boom: A Political Evaluation of the 1976-1979 Stabilization Programme", World Development, v.8, 1980.
- Whitehead, Lawrence, The Economic Policy of the Echeverría Sexenio: what went wrong and why?, Pittsburgh, Latin American Studies Association, 1979.
- Wilkie, James W., La revolución mexicana, gasto federal y cambio social, México, F.C.E., trad. Jorge E. Monzón, primera edición en español, 1978.

Zepeda, Beatriz, Elementos del nacionalismo oficial mexicano en los Informes

Presidenciales (1970-1992), tesis para optar por el título de licenciado, México,

El Colegio de México, 1994.

Zermeño, Sergio, "El fin del populismo mexicano" en Nexos, Vol.10, núm.113, mayo,

1987.

PRENSA CITADA

El Día, 15 de junio de 1979.

El Universal el 13 de junio de 1979.

Excélsior, 22 de agosto de 1979.

Excélsior el 19 de octubre de 1979.

Reforma el 30 de octubre de 1994.

Unomásuno, 1 de diciembre de 1979.

Unomásuno, 26 de febrero de 1995.