

REFLEXIONES

politológicas
sobre la estatización
de la banca

*José Alejandro Guillén Reyes
Jaime Ángel Chama Cancela*



Centro de Estudios Espinosa Yglesias

DIRECTORIO DEL CEEY

Dra. Amparo Espinosa Rugarcía
Presidente

Lic. Amparo Serrano Espinosa
Vicepresidente

Mtro. Julio Serrano Espinosa
Secretario

Sr. Manuel Serrano Espinosa
Tesorero

Dr. Enrique Cárdenas Sánchez
Director Ejecutivo

Derechos Reservados © 2008

Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A. C.
Las Flores 64 A, Col. Tlacopac
Álvaro Obregón, 01040
México D.F.

Primera edición, 2008
ISBN: 978-968-9221-08-1

Impreso en México

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN | 5

I. MARCO TEÓRICO | 11

I.1 Apuntes sobre el enfoque sistémico | 13

I.2 Poder político y legitimidad

I.2.1 Poder y *poder político* | 27

I.2.2 *Legitimidad y legitimación del poder político* | 31

II. NO EN 1977... | 43

II.1 Conciliación IP-Estado | 49

II.2 Alianza para la producción | 55

II.3 Una observación a una nota personal de José López Portillo en *Mis tiempos* | 63

III. DECISIÓN POLÍTICA Y SUS ARISTAS EN 1982 | 65

III.1 Circunstancias de 1982 y problemas sistémicos | 80

III.2 Intencionalidad de la expropiación bancaria, la «razón de estado» y la legitimidad | 149

CONCLUSIÓN | 165

BIBLIOGRAFÍA | 171

INTRODUCCIÓN



La estatización de la banca privada constituye una de las últimas acciones del sistema político autoritario mexicano para recuperar una posición de cara a la sociedad. Tomada de manera arbitraria y autoritaria es, en muchos sentidos, la última «gran» decisión del Estado emanado de la Revolución Mexicana para legitimar su existencia, luego de los agravios cometidos con las masacres de octubre de 1968 y del jueves de *Corpus Christi* en 1971, y los desastres económicos de las administraciones de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo. A 25 años del suceso que definió el último tramo de la presidencia de López Portillo, las características distintivas que definían al sistema político mexicano parecen distantes. Se trató a todas luces de un régimen autoritario peculiar, porque en su cauce desembocaron dos formas políticas que definieron el rumbo de todo el siglo xx en la historia contemporánea universal: la dictadura y la democracia. Sin embargo, nunca fue claramente una cosa ni la otra.

No fue una dictadura porque no se reprimió con la fuerza del Estado todo conato de descontento con el régimen o de cuestionamiento de su legitimidad, ni se vivía bajo un Estado policiaco-militar como el de los gobiernos castrenses sud-

americanos; sin embargo, se constriñó a aquellos movimientos sociales que amenazaban al sistema o ponían en duda su autoridad, como lo hicieron el movimiento sinarquista de 1946, el henriquista de 1952, el ferrocarrilero de 1958, el médico de 1964, y por antonomasia, el estudiantil de 1968. Algo muy definido en este sistema fue la forma omnímoda y vertical en que se ejercía el poder mediante la figura central de su aparato social: el presidente de la República.

6 Tampoco fue un sistema democrático el instaurado por los revolucionarios que lograron imponer su autoridad en todo el territorio nacional: los fraudes y la constante amenaza coercitiva de un partido de Estado abrumadoramente hegemónico hacían imposible la efectividad del sufragio. El PRI, que se consideraba legítimamente autorizado a ser la cuna de todas las autoridades del país por ser heredero directo del movimiento revolucionario —como ejemplifica su monopolio de los colores de la bandera nacional, se encontraba simbióticamente ligado al poder político, dado el enorme cuerpo corporativo que ponía al servicio de la legitimidad del régimen y, en especial, del presidente de la República.

Cuando José López Portillo ascendió como candidato único a la máxima escala del poder, se colocó en el eje neurálgico del sistema político mexicano. Era el patrón en turno; el Partido Revolucionario Institucional —y sus tres sectores: el obrero, el campesino y el popular— se subordinaba a sus decisiones tanto en las cámaras legislativas como en las cortes federales y en los gobiernos locales.

Durante el sexenio de López Portillo el sistema político aún se decía emanado de la Revolución Mexicana; su reconocimiento no provenía de las urnas ni del sufragio efectivo,

sino del aura mística que representaba el legado de la gesta armada. Para justificar el liderazgo de la clase política, el discurso político se refería a ésta como la «familia reevolucionaria». Sin embargo, frente a la nueva realidad social que planteaba la crisis económica de 1981-1982 —antecedida por las catástrofes financieras de los dos últimos sexenios y las tragedias de Tlatelolco y del Jueves de *Corpus Christi*—, el discurso que esgrimía como banderas la justicia social, la educación para el pueblo, la defensa de la soberanía y la protección de los más pobres resultaba a todas luces obsoleto.

7

Las presentes reflexiones politológicas pretenden dilucidar el proceso de toma de decisiones y la intención política que llevó a López Portillo a nacionalizar la banca en el contexto histórico de la crisis económica de 1981-1982. Como bien se sabe, después del sexenio lopezportillista se vivió una intensa transición política hacia estadios más democráticos y, en consecuencia, los presidentes siguientes no volvieron a tomar decisiones trascendentes de manera tan arbitraria. A ello contribuyó también la agudización de la crisis de legitimidad del sistema al que pertenecían y por el cual habían ascendido al pináculo del poder político en México. Ni Miguel de la Madrid ni Carlos Salinas y menos aún Ernesto Zedillo, pudieron volver a un Estado cuasi absolutista en términos de toma de decisiones porque sencillamente su «estilo personal» de gobernar se topó ante nuevas circunstancias.

Por ejemplo, Miguel de la Madrid enfrentó el brote de una férrea oposición —tanto derechista como izquierdista— que se negó a seguir aceptando su marginalidad en la participación del poder político y las formas antidemocráticas de la elección a cargos públicos. Carlos Salinas de Gortari llegó a

la presidencia tras una de las elecciones más controversiales de la historia de México; consecuentemente, su propia legitimidad y la de su partido fueron cuestionadas. Para restaurar ambas y poder echar a andar su gestión tuvo que pactar con los nuevos actores políticos de la escena nacional. Si bien su «Reforma de la Revolución» logró que el viejo sistema político repuntara durante breves cuatro años, los aciagos sucesos de 1994 terminaron por derrumbar su obra. Y Ernesto Zedillo definitivamente ya no pudo ejercer de forma absoluta su gestión, ni hacer efectivas sus decisiones sobre todos los miembros del sistema político, muestra de ello es que la elección de su sucesor —decisión suprema del presidente durante el régimen autoritario— no fue hecha directamente por él, sino por su partido, o quizá mediante un arreglo entre este último y el titular del Poder Ejecutivo.

En definitiva, el sexenio de López Portillo fue el último en que el presidente pudo tomar decisiones de gran afectación con el asentimiento, o por lo menos tolerancia, de todos los miembros de la sociedad. La nacionalización de la banca en 1982, tres meses antes del fin de sexenio, constituyó así la última gran decisión emprendida por el Estado emanado de la Revolución mexicana.

Para la elaboración de estas reflexiones partimos del hecho de que son escasos los estudios con perspectiva política sobre dicho sexenio y particularmente sobre el acto de la estatización bancaria del 1º de septiembre de 1982, como lo muestra el estudio historiográfico de los investigadores del Colegio de México, Gustavo A. del Ángel y Carlos Marichal.¹

¹ Del Ángel y Marichal, 2003, pp. 677-724.

Por tal motivo, este trabajo se divide en dos enfoques diferentes y a la vez complementarios: la teoría política de los sistemas y la teoría de la legitimidad. La primera nos permitirá abordar el proceso de la decisión de expropiar la banca, así como las circunstancias que lo rodearon. Con la segunda exploraremos la finalidad o la intención por la que se tomó dicha decisión.

De este modo, el presente estudio analiza desde la perspectiva política, por un lado, la toma de decisiones a partir de la premisa de que la implantación de ciertas medidas políticas obedece primordialmente a momentos precisos en los que las circunstancias inciden para efectuar esta o aquella política por parte de las autoridades de todo sistema político. Y, por otro lado, el análisis de la intención de llevar a efecto la nacionalización de los bancos parte de la premisa de que la cuestión de la legitimidad se fundamenta en el hecho de que quienes detentan el poder político buscan que sus decisiones sean ampliamente aceptadas por sus gobernados, para ello no sólo recurren a la posibilidad del uso de la fuerza física, sino también a otros medios gubernamentales con el fin de generar la percepción de que la decisión tomada es la más adecuada para salvaguardar o construir el «bien de la sociedad».

La exposición de este trabajo consta de tres capítulos y una conclusión. En el apartado «Marco teórico» se definen las bases politológicas de estas reflexiones para superar el aspecto empírico, anecdótico e histórico que encierra la decisión tomada por López Portillo y dotar al tema de cierto rigor académico. «No en 1977...» aborda las razones y circunstancias políticas y económicas por las que dicho mandatario decidió no estatizar la banca en los primeros años de su administración —aunque sí lo prefiguró como una opción—; además,

10 desde la óptica política, se plantea un contexto de la manera en que construyó las bases de su gobierno hasta antes de la crisis de junio de 1981, sobre todo, para superar los problemas originados por el conflicto de su antecesor, Luis Echeverría, con los empresarios. En «Decisión política y sus aristas» se exponen los dos ángulos previstos en esta introducción: por una parte, tratar el proceso de decisión para expropiar la banca, así como las circunstancias que rodearon la voluntad presidencial; por la otra, auscultar el objetivo o la intención de dicha sentencia. Finalmente, se presenta la conclusión de este ejercicio.

Si bien son trascendentales las variables económicas que pudieron determinar la decisión tomada por José López Portillo para efectuar la nacionalización de la banca privada aquel miércoles 1º de septiembre de 1982, también resulta de suma importancia entender y cavilar las variables de índole política, dado que, a fin de cuentas, fue un hombre de Estado y la cabeza del sistema político mexicano en su conjunto quien decidió ejecutarlas en su momento.

Para terminar esta introducción, agradecemos al maestro Manuel Díaz Cid sus comentarios y apoyo para la elaboración de este trabajo.

*José Alejandro Guillén Reyes y Jaime Ángel Chama Cancela.
Puebla de Zaragoza, Puebla, otoño de 2007.*



I. MARCO TEÓRICO

Politológicamente, la decisión de José López Portillo de estatizar la banca en septiembre de 1982 puede estudiarse a la luz de dos enfoques teóricos complementarios: por un lado, desde la *teoría de los sistemas* en política (para analizar el proceso de la toma de decisiones); por el otro, desde la búsqueda de una *legitimidad* (como necesidad que persigue todo gobernante en el ejercicio del poder).

11

La teoría de los sistemas en la ciencia política se sustenta en la noción de que ciertas decisiones políticas implementadas en una sociedad obedecen primordialmente a momentos precisos en los que las circunstancias inciden para efectuar esta o aquella política. Por ejemplo, la reforma electoral de 1977 respondió a la necesidad de sofocar el clima de violencia generado desde 1968 hasta comienzos del sexenio de José López Portillo, y no fue, por tanto, un capricho o un acto de benevolencia del Estado mexicano. La influencia de las circunstancias sobre las decisiones políticas y los mecanismos para llevarlas a efecto han sido tratados por el politólogo David Easton en *Esquema para el análisis político*, trabajo en el que fundamentalmente aborda el funcionamiento del sistema político para hacer frente a esas circunstancias que afectan su funcionamiento.

Por su parte, la cuestión de la legitimidad se fundamenta en el hecho de que quienes detentan el poder político buscan que sus decisiones sean ampliamente aceptadas por sus gobernados, no sólo por la posibilidad del uso de la fuerza física, sino también por otros medios gubernamentales (por ejemplo, el discurso, la propaganda y los espacios en medios de comunicación) cuyo fin es generar la percepción de que la decisión tomada es la más adecuada para salvaguardar o construir el «bien de la sociedad». De manera exploratoria, se mencionará también la teoría de la «razón de Estado», la cual plantea que las decisiones políticas son diferentes de las particulares en virtud de la primacía de la política sobre otros aspectos de la sociedad. Esa primacía se fundamenta en el hecho de que el Estado, como organización suprema de la sociedad, tiene deberes y responsabilidades mayores o diferentes a las de los particulares. Las decisiones tomadas en función de una «razón de Estado» tienen como fin garantizar la seguridad del propio Estado.

Tanto el funcionamiento de un sistema político como su legitimidad implican un principio rector a partir del cual se deben ejecutar las decisiones para salvaguardar la existencia del Estado y, sobre todo, la de su principal ejecutor: el gobierno.

Uno y otro enfoque permiten comprender politológicamente la manera en que José López Portillo arribó, la noche del 30 de agosto de 1982, víspera de su VI Informe Presidencial, a la decisión de que la estatización de la banca privada era la solución frente a las difíciles circunstancias por las que atravesaba el país y el gobierno mismo.

I.1 APUNTES SOBRE EL ENFOQUE SISTÉMICO

¿Por qué un determinado sistema político responde con ciertas decisiones políticas a la sociedad que lo ha erigido? Tales decisiones generalmente son una respuesta a las circunstancias históricas por las que atraviesa en un determinado momento una sociedad.² No obstante, ninguna circunstancia dada es idéntica a otra previamente ocurrida, pues incluso en aquellas que podrían mostrar una similitud, hay diferencias en los factores que inciden; aún así, teóricamente es posible comprender el mecanismo por el cual se generan esas decisiones en la forma de *asignaciones imperativas de valores* de acuerdo con el modelo de sistema político del politólogo David Easton.

13

El enfoque sistémico de Easton parte del concepto de *vida política* como un conjunto de interacciones e interrelaciones de la totalidad del comportamiento social, en el que dichas interrelaciones se caracterizan por los valores que les son asignados imperativamente (por la autoridad política) en respuesta a las demandas de la sociedad en el que se encuentran insertas. Como podemos ver, el enfoque de Easton, proviene de la corriente conductualista que gozó de popularidad al final de la Segunda Guerra Mundial.

Las interacciones son la base del análisis. Entonces, el sistema político se diferencia del religioso, del económico y otros sistemas, por su *asignación imperativa y obligatoria de valores* para la sociedad en la que está inmerso.

² En el sentido de que se gestan en un preciso momento de la historia y en un determinado lugar, alentadas por factores que pueden ir desde lo cultural hasta lo económico o religioso, por ejemplo.

Una *asignación imperativa y obligatoria de valores* es aquella que distribuye cosas valoradas entre los miembros de una sociedad y/o grupos siguiendo cualquiera de los siguientes procesos:

- 1) Privando a la persona de algo valioso que poseía (como la libertad).
- 2) Entorpeciendo la consecución de valores que de otra forma se habrían logrado (como la riqueza).
- 3) Permitiendo el acceso a los valores sólo a ciertas personas y no a otras (como el poder, al que sólo unos pocos tiene acceso).

14

Pero no todas las asignaciones son imperativas. Una asignación es imperativa sólo en el caso de que los miembros de una sociedad se sientan obligados por ella. Al respecto, el sociólogo Max Weber ha expuesto los motivos por los cuales una persona se siente obligada a obedecer: por temor a una sanción que lo prive de un valor preciado, por lealtad o convicción de que quien gobierna merece ser obedecido, o por que viviendo bajo determinado dominio el sujeto se siente «a gusto» y, por tanto, acepta someterse a dichas asignaciones.

Sin embargo, para el objetivo de estas reflexiones politológicas se observarán exclusivamente las asignaciones generadas por un sistema político, es decir, las que tienen un carácter de «imperativas» y «obligatorias» para todos los miembros de una sociedad. Si bien por corresponder a la sociedad en su conjunto un sistema político tiene numerosas responsabilidades, esto no implica que rija todas las normas y los aspectos de la convivencia; se encarga de las asignaciones que son más escasas y preciadas para una sociedad. Los miembros de este sistema político son personas con un

rol más general [...] en una sociedad dada con respecto a la vida política. Es decir que consideraremos a una persona desde el punto de vista de su participación en la vida política sea cual fuere el modo que esta participación adopte, y aunque se limite a ser receptor pasivo de los resultados del comportamiento activo de otras personas, hacia las que aquélla se orienta.³

A raíz de esta definición de los miembros del sistema político, Easton deriva tres componentes de todo sistema político: la *comunidad política*, entendida como un conjunto de personas vistas unido por una división política del trabajo; un *régimen*,⁴ que es el conjunto de condicionamientos a las interacciones políticas presente en todos los sistemas; y *autoridades*, que son los ocupantes de los roles activos y quienes

15

deben empeñarse en la gestión cotidiana del sistema político; deben ser reconocidos por la mayoría de los miembros del sistema como aquéllos que tienen la responsabilidad de tal gestión; la mayor parte del tiempo, sus acciones deben ser aceptadas como vinculantes por la mayoría de los miembros, en tanto actúan en los límites de los propios roles.⁵

³ EASTON, 1999, p. 72.

⁴ El régimen está integrado a su vez por *valores* (límites amplios que tienen que ver con eso que puede ser dado por admitido en la política cotidiana sin violar sentimientos profundos de importantes segmentos de la comunidad), *normas* (que especifican cuáles procedimientos son aceptados y aceptables en la transformación y ejecución de demandas) y *estructuras de autoridad* (modelos formales e informales en los que el poder político es distribuido y organizado en relación con la toma y ejecución imperativa de las decisiones; los roles y relaciones mediante los cuales la autoridad es distribuida y ejercida).

⁵ El presente artículo es en algunas de sus partes una reelaboración de

En este punto, conviene precisar que el sistema político es una abstracción mental derivada de las relaciones humanas mediante la cual se deciden y ejecutan asignaciones imperativas y obligatorias de valores escasos dentro de una sociedad; por tanto, es una extensión amplia y significativa de poder, mando o autoridad.⁶

16

Para analizar el sistema político y comprender cómo se toman ciertas decisiones o emiten determinadas asignaciones imperativas y obligatorias de valores partimos de una proposición: el sistema interactúa con su ambiente. Para ello es necesario trazar los límites del sistema a partir de dos hechos en los sistemas políticos: el primero tiene que ver con que un sistema político esté «abierto» o «cerrado» respecto a las influencias de su ambiente; el segundo hecho consiste en determinar qué variables son elementos políticos y cuáles no. Así, básicamente lo que determina qué elementos son parte del sistema son los roles y actividades que realicen la asignación de imperativa de valores para una sociedad. El ambiente será todo aquello que esté fuera del sistema político y que no genere esa asignación de valores; si está dentro de la sociedad, se le denomina parte intrasocietal del ambiente, mientras que al sistema internacional se le conoce como la parte extrasocietal del ambiente.

uno precedente publicado con el título: 'Epitaffio per un approccio di successo: il sistema politico' Panebianco, A. (ed.) *L'Analisi della politica*. Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 71-88. Traducción con autorización del autor de César Cansino y María Teresa Mira Hatch.

⁶ Definición construida a partir de las definiciones de DAHL, 1976, p. 11, y EASTON, 1999, p. 90.

Un sistema político está expuesto tanto a lo intrasocietal como a lo extrasocietal del ambiente, y su cambio o permanencia dentro de una sociedad depende de que sus variables o elementos políticos logren hacer frente a la influencia o interacción con estas partes del ambiente a través de la *asignación imperativa y obligatoria de valores*.

El análisis eastoniano se basa en el estudio de la persistencia de los sistemas políticos a través del cambio. Easton propone estudiar los procesos vitales por los cuales los sistemas políticos persisten, y fijar la atención en el estudio de las tensiones que amenazan con destruir la capacidad de una sociedad para sostener su sistema político.⁷

17

El sistema político se encuentra bajo una tensión constante, la cual puede ser interna o externa. La primera se da cuando entre los miembros de un sistema existe una escasez de valores, provocando entre los miembros un antagonismo, respecto a si dichos valores deben o no ser distribuidos. A su vez, la tensión externa se presenta cuando el ambiente es fuente de tensión.

⁷ EASTON, 1999, pp. 113, 116. Persistencia resulta un término impreciso, pues la palabra sugiere inmovilidad, mientras que, para *persistir*, un sistema político debe cambiar, adaptándose o modificándose de acuerdo con las circunstancias fluctuantes. En la Roma imperial, por ejemplo, los nulos cambios implementados por el sistema político para hacer frente a las circunstancias del ambiente, y al exterior de la sociedad romana, originaron su caída. La adaptación de un sistema se da en función de su capacidad de supervivencia. La autorregulación del sistema político debe partir de sus propios miembros, dado que éste no es un ente abstracto cuya materia desconozcamos; son seres humanos quienes lo integran.

Así, volviendo a la premisa de las *asignaciones imperativas y obligatorias de valores*, la función de todo sistema político radica en la adopción y ejecución de éstas, de modo tal, que los miembros del sistema puedan anticipar y afrontar las *perturbaciones* que se generen tanto en el interior del sistema como las provenientes de su ambiente.

18 En este punto conviene precisar que se entiende por *tensión* «todas las circunstancias que ponen a prueba la capacidad de un sistema para subsistir»,⁸ mientras que una *perturbación* son «todas las actividades del ambiente o del interior del sistema que cabe esperar que desplacen a un sistema de su pauta actual de funcionamiento».⁹

Easton considera que es bajo *tensiones y perturbaciones* como el ambiente orilla a un sistema político determinado a cambiar su funcionamiento para subsistir, pero también que es sólo bajo la figura de la *asignación imperativa y obligatoria de valores* como dicho sistema hace frente a esas tensiones y perturbaciones para permanecer dentro de una sociedad.

Si una *perturbación* desplaza al sistema de su actividad original, o es dejada pasar por el sistema, este último puede ser víctima de una deformación en su funcionamiento hasta llegar a la destrucción. Sólo los sistemas que logran frustrar la tendencia de desplazamiento o perturbación logran sobrevivir a los embates del ambiente y a los generados desde el interior del sistema político.¹⁰

⁸ EASTON, 1999, p. 130.

⁹ *Ibidem*, pp. 130-131.

¹⁰ *Ibidem*, p. 131.

La tensión y la perturbación ejercidas desde el ambiente sobre un sistema político son observables en los cambios que pueda haber en las variables esenciales del sistema, debido a que ambas afectan los mecanismos vitales del funcionamiento de todo sistema. Por ejemplo, la libertad de expresión, la asociación libre y la amplia participación popular amplia, son quizá las variables más representativas de un sistema político democrático, mientras que, en contraste, el control de la libertad de expresión, la asociación restringida, y la eliminación de una participación popular son propias de los sistemas autoritarios.

19

No obstante, los dos ejes más generales para estudiar los sistemas políticos son: 1) la capacidad de tomar decisiones relativas a la sociedad, y 2) la probabilidad de que a menudo dichas decisiones sean aceptadas por la mayoría de los miembros como imperativas y obligatorias.

Cabe señalar que una perturbación puede volverse tensa cuando una actividad del ambiente o del interior del sistema de la que se espera desplace el funcionamiento del sistema político de su pauta original, se vuelve una circunstancia que pone a prueba su capacidad para subsistir.¹¹

En este punto se desarrolla gran parte del modelo eastoniano, ya que se habla de perturbación como de un intercambio

¹¹ E.g. el caso de los países de Europa Oriental, donde durante la década de 1980 y principios de la de 1990, se empezó a relajar el control de los medios de comunicación así como de la participación popular y la asociación, hasta el punto en que el sistema era uno antes de esa década y otro muy diferente después, ya entrados los años noventa. Debido a que el funcionamiento de este sistema político autoritario fue llevado a un punto de tensión, tuvo que ser destruido y sustituido por otro nuevo.

entre el ambiente y el sistema político, reciprocidad que se gesta a través de un intercambio de insumos y productos, donde un insumo es una perturbación generada desde el ambiente del sistema y que llega a éste en forma de una *demanda* o un *apoyo*. Y, para hacerle frente a éste, el sistema genera *productos políticos*, es decir, decisiones políticas, acciones, o asignaciones imperativas de algún valor que es reclamado por el ambiente. Veamos a detalle el proceso de intercambio entre el sistema político y el ambiente.

20

Una *demanda* es una proposición articulada que se formula a las autoridades políticas para que lleven a cabo alguna clase de *asignación imperativa y obligatoria de valores*. Y su ciclo comienza cuando una o varias demandas son generadas desde el ambiente hacia el sistema político. Antes de ser *demandas políticas* propiamente dichas, éstas son deseos o expectativas, esperanzas o necesidades; sólo cuando se expresan en forma de propuestas formuladas a la autoridad —para que se decida y actúe al respecto— pueden ser llamadas *demandas políticas*. Pero esta demanda, para llegar a las autoridades debe fluir por uno o varios canales, que pueden ser partidos políticos, organizaciones sociales, o inclusive mismos medios de comunicación.

Las autoridades políticas resuelven la carga de demandas ya sea homogeneizándolas, es decir, formando una sola demanda política a partir de varias, o bien, atendiendo las de mayor importancia para el ambiente. En ambos casos las autoridades sofocarán dicha carga del ambiente a través de *productos políticos* que, como se señaló, pueden ser decisiones, políticas, o en términos propiamente eastonianos, *asignaciones imperativas y obligatorias de un valor*.

La regla de oro para sofocar la tensión de una *demanda política* es determinada en la medida en que el *producto político* es aceptado por los integrantes del ambiente, lo que a su vez podría generar un determinado *apoyo* al sistema político en cuestión. Veamos...

El *apoyo* de un ambiente a su sistema político puede resultar más complejo, ya que puede ser negativo o positivo, difuso o específico. El *apoyo negativo* constituye una desaprobación a la *asignación imperativa y obligatoria de valores* o al *producto político* emitido por las autoridades del sistema en respuesta a una demanda hecha. En otras palabras, es fruto de la falla en el *producto político*, ya que la asignación no satisface a la mayoría o a la totalidad de los miembros de una sociedad.¹² A su vez, el *apoyo positivo* constituye una orientación favorable hacia el sistema político, lo cual puede gestarse en forma *difusa* o *específica*; el *apoyo difuso* adquiere un sentido de legitimidad (e. g. sentimiento de legitimidad, aceptación del bien común, los sentimientos de la comunidad, etc.), mientras que el *apoyo específico* se gesta como una respuesta directa a productos definibles del sistema o hacia alguno de los miembros del sistema (e. g. la reelección de un gobernante, la reelección de un partido, la manifestación de apoyo a un sector o actor político, etc.).¹³

Es así que cuando persiste la situación de que los miembros del sistema no están en condiciones de satisfacer las demandas de los miembros del ambiente intrasocietal —o se

¹² YOUNG, 1972, pp. 86-87.

¹³ *Ibid.*.

resisten a hacerlo—, es muy probable que se genere una tensión que se manifieste en un descontento con todo el régimen. A su vez, un exceso de dichas demandas —o el contenido de las mismas— también puede llegar a ser fuente tensión.¹⁴ Por lo general se observará, dice David Easton, que todo sistema, para lograr su permanencia en el tiempo, tratará de «inculcar un alto grado de apoyo difuso, a fin de que, pase lo que pase, los miembros continúen vinculados a él por fuertes lazos de lealtad y afecto»,¹⁵ y, por tanto, del éxito con el que un sistema logre sofocar las perturbaciones tensas que atenten en contra de su subsistencia.

Por último, en el enfoque eastoniano destaca el concepto de *feedback* o retroalimentación, el cual consiste en que, una vez generado desde el sistema al ambiente un *producto político* determinado, éste produce estímulos entre el ambiente, el cual a su vez crea una respuesta al producto político enviado para ser comunicado al sistema mediante un *apoyo negativo* o *positivo*, *específico* o *difuso*, e inclusive mediante otra nueva demanda, o la originalmente realizada al sistema.¹⁶

El proceso se traduce en el siguiente diagrama:¹⁷

¹⁴ EASTON, 1999, p. 165.

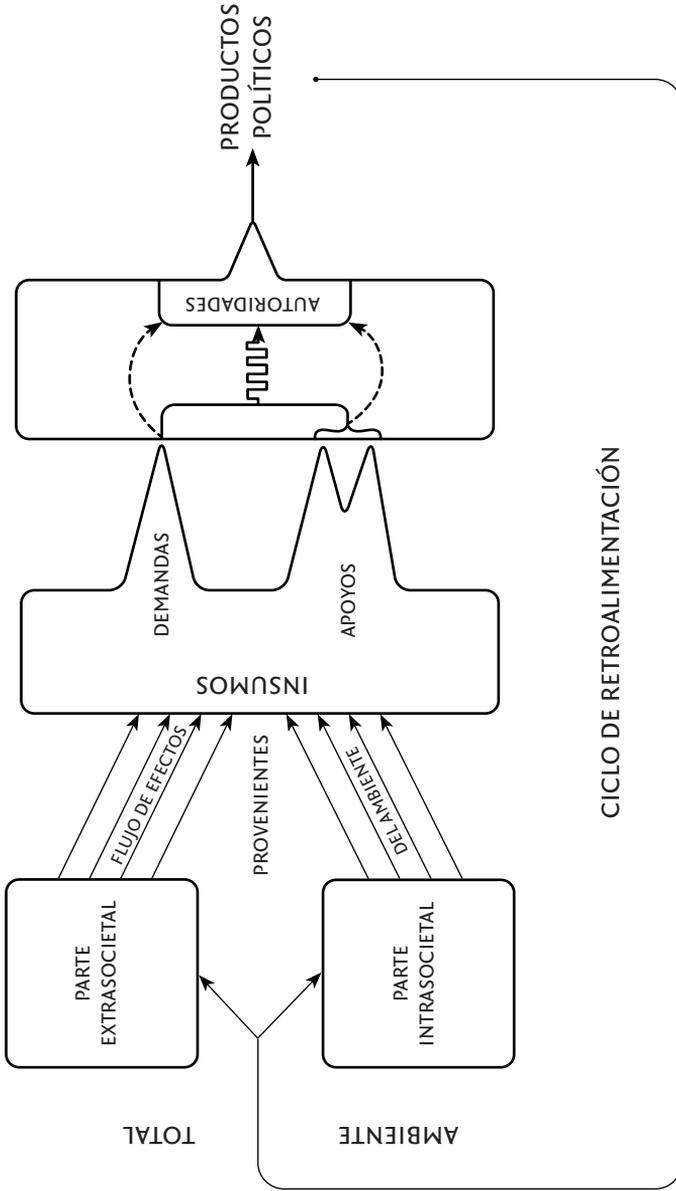
¹⁵ *Ibidem*, p. 171.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 176-177.

¹⁷ Diagrama tomado de EASTON, 1999, p. 156.

I. MARCO TEÓRICO

MODELO DE SISTEMA POLÍTICO DE DAVID EASTON



Concluye David Easton: «la permanencia de un sistema [político], su capacidad de continuar creando productos imperativos dependerá, por consiguiente, de que se consiga mantener en funcionamiento un proceso de conversión de las demandas del ambiente en productos políticos aceptables a los miembros de la sociedad en la que está erigido».¹⁸

24

Lo anterior supone entonces que todos los sistemas políticos cuentan con un proceso mediante el cual sofocan de una forma exitosa la tensión ejercida sobre sí. En dicho proceso, que correctamente denominamos de Insumo-Producto, un ambiente genera tensión en forma de demandas y apoyos que, al llegar por los canales que el sistema político designe, son transformados por éste en productos que tratan de amornar la tensión. De esta manera, dicho proceso no se limita solamente a insumos-proceso de transformación-productos, sino también adquiere una forma autónoma, dinámica, y es capaz de sugerir los cambios necesarios para que el sistema persista en su entorno cambiante.

El estudio de la estatización bancaria se podría explicar, hasta este punto, en términos de la tensión ejercida por un ambiente para generar una decisión de esta envergadura; sin embargo, hay un vínculo estrecho entre este mecanismo y nuestro siguiente apartado, el de la teoría de la legitimidad, basado en las características comunes a todo sistema político.

El politólogo Robert A. Dahl, en su libro *Análisis político moderno*, sugiere siete características comunes a todos los sistemas políticos. Se trata de «factores que se dan regular-

¹⁸ EASTON, 1999, p. 181.

mente y que se espera encontrar en cualquier sistema político amplio»,¹⁹ dado que un sistema político, de acuerdo con la ya citada definición para este estudio, es una extensión significativa de poder, mando o autoridad.

Los siete rasgos de los sistemas políticos comprenden:²⁰

- 1) Control irregular de los recursos políticos; el control de los recursos políticos está distribuido desigualmente.
- 2) Búsqueda de influencia política; algunos sujetos del sistema buscan obtener influencia sobre las políticas, leyes y decisiones impuestas por el gobierno.
- 3) Desigual distribución de la influencia política entre los miembros de un sistema.
- 4) Persecución y resolución de objetivos en conflicto, que son arbitrados por el gobierno de un sistema político.
- 5) Adquisición de legitimidad.
- 6) Desarrollo de una ideología.
- 7) Impacto de otros sistemas políticos, puesto que los sistemas políticos no están aislados.

25

Los rasgos 5 y 6 son de especial relevancia para el presente estudio, dado que a partir de ellos se explica en parte la intención política para estatizar la banca en 1982.

Sobre la adquisición de la legitimidad señala Dahl:

los líderes de un sistema político intentan asegurar que cada vez que se usan los medios gubernamentales para tratar un conflicto, las de-

¹⁹ DAHL, 1976, p. 69.

²⁰ *Ibidem*, pp. 69-83.

cisiones a las que se llega sean ampliamente acatadas no sólo por miedo a la violencia, castigo o coacción, sino también por la creencia de que es moralmente correcto y adecuado hacerlo.²¹

26

En otros términos, los líderes de los sistemas buscan que sus acciones tengan la suficiente autoridad como para que los miembros de una comunidad acepten sus decisiones. La autoridad en política implica que exista una legitimidad en sus acciones, es decir, que haya una disposición de la persona que ostenta la autoridad a hacerse obedecer sin recurrir con frecuencia a la fuerza contra sus subordinados.

De este modo, los líderes buscan que haya autoridad en cada decisión que emiten, para ser reconocidos por sus subordinados sin la constante del miedo al uso de la fuerza; por el contrario, buscan que sus decisiones sean aceptadas porque existe una especie de «creencia» en lo legítimo de cada una de sus decisiones, acciones, mandatos, etc.

Pero, esa aceptación de los mandatos por parte de los subordinados —traducida en términos politológicos como legitimidad— se encuentra íntimamente ligada a la siguiente característica de todo sistema según Dahl: el desarrollo de una ideología, en la que...

[L]os líderes de un sistema político normalmente abrazan un conjunto de doctrinas más o menos persistentes e integradas que intentan explicar y justificar su liderato en el sistema. A menudo, a un conjunto de doctrinas de este tipo se le llama ideología política.²²

²¹ *Ibidem*, p. 75.

²² *Ibidem*, p. 76.

La razón fundamental por la cual los líderes de un sistema político determinado buscan adoptar o desarrollar una ideología es para que su liderazgo sea legítimo frente a los miembros del sistema y frente a la sociedad sobre la que se yerguen. En relación con el rasgo anterior, para que sus decisiones políticas sean revestidas con mayor autoridad.

Pero no sólo los líderes de los sistemas políticos son quienes adoptan una ideología para justificar su liderato dentro de los mismos; al acoger la ideología de sus líderes, los otros miembros de un sistema justifican la existencia del sistema en su conjunto. Puede haber dogmas, líneas, o principios diversos por los cuales ésta se interprete, pero si en su conjunto se acepta, se habla de una ideología dominante.²³

27

Hasta este punto se establecen como límites teóricos para el análisis de la estatización de la banca las posibles perturbaciones que desde el ambiente incidieron en el sistema político; es decir, las circunstancias que llevaron a generar en forma de *asignación imperativa* la expropiación de los bancos privados. Pero, según Robert Dahl, existen detrás de esas asignaciones ciertas justificaciones ideológicas para llevar a cabo las medidas que los sistemas políticos creen convenientes implementar.

1.2 PODER POLÍTICO Y LEGITIMIDAD

1.2.1 Poder y poder político

Entre las muchas definiciones del poder que se han propuesto, la del científico social Max Weber es una de las más acep-

²³ Dahl lo explica en las diversas opiniones y conducta por las cuales se ha desarrollado entorno a la ideología dominante de Estados Unidos, la «democracia» (DAHL, 1976, p. 77).

tadas y compartidas para estudios tanto en política como en sociología. Weber define al poder como una «probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad»²⁴.

28

Así, según Weber el poder es la posibilidad de que mi voluntad (lo que yo deseo que hagan otros) encuentre la posibilidad de obediencia dentro de una relación social. El fundamento puede ser de naturaleza muy diversa. Por ejemplo, cuando el padre de un adolescente decide que su hijo no asista a una fiesta a las 12 de la noche está imponiendo su «propia voluntad»; ésta encontrará resistencia en el muchacho, pero después de una serie de discursos y diálogos en los que ambos alzan la voz, se cumplirá la sentencia impuesta por el papá; en este caso el fundamento de la probabilidad de quien manda —el padre— es el llano hecho de ser el progenitor del adolescente.

De este modo, las relaciones sociales, como las presenta Weber en su definición del poder, pueden ser aquellas interacciones que se llevan a cabo entre los individuos, o más específicamente, entre los seres humanos. Sin embargo, para el caso recién presentado —o el de un profesor que busca respeto entre sus alumnos, o un capataz que busca que sus obreros atiendan sus órdenes, entre muchos otros ejemplos—, es necesario que el poder implique, además de alguien que mande y alguien que obedezca, el término de *dominación*, entendido como el simple hecho de que quien dé un mandato, encuentre obediencia por parte de quien lo reciba. Así, si el

²⁴ WEBER, 1996, p. 46.

adolescente no asiste a la fiesta por el mandato que le ha impuesto su padre se puede decir que éste ha sido obedecido y que existe una dominación de uno sobre otro; por lo tanto, podemos hablar de que se ha ejercido el poder.

El poder es, entonces, la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre otros. O en palabras de Beetham, «la habilidad de influir o controlar las acciones de otros, para lograr que ellos hagan lo que nosotros queremos que realicen, y que de otro modo no harían».²⁵

Dado que la capacidad de hacer o imponer a otros lo que «yo deseo que hagan» es una generalidad del poder, podemos encontrar que existen distintos tipos de poder en nuestra realidad. Por ejemplo, el poder económico —el cual impone una voluntad propia a otros a través del capital—, el ideológico —que impone dicha voluntad mediante el uso de los medios de persuasión, o más recientemente el poder mediático, que la impone mediante el uso de los medios de comunicación masiva. Sin embargo el *poder político*, del que se ocupa este capítulo, difiere de éstos en una muy particular característica.

29

Como podemos observar, los mencionados tipos de poder buscan un mismo fin: imponer la propia voluntad sobre otros, el cual se ejecuta a través de un solo medio, sea el capital, la persuasión o los medios de comunicación masiva. Todos persiguen el mismo objetivo mediante el uso de elementos diferentes.

¿Qué elementos posee el *poder político* para lograr que otros obedezcan la voluntad de quien tiene dicho poder? Bo-

²⁵ Traducción de los autores (BEETHAM, 1991, p. 43).

vero responde que es aquél que «detenta los medios de coacción física»,²⁶ es decir, que tiene en sus manos la fuerza.

El *poder político* difiere del ideológico y del económico por poder recurrir a la coacción física del individuo que debe obedecer un mandato dado por quien detenta dicho poder. No son los medios de persuasión ni las riquezas lo que se usa para coaccionar, sino la fuerza; lo cual no impide que quien detenta este tipo de poder no recurra también, al mismo tiempo, tanto al poder económico como al ideológico.

30

Pero, en palabras de Bovero, Weber reconocía que esta facultad (la del uso de la fuerza) no bastaba para que un poder fuera considerado como político, sino que además, debía ejercer el «uso monopólico de la fuerza legítimamente». Así, el *poder político* ostenta como facultad exclusiva el uso de tal fuerza, negándosela a otros sujetos no autorizados; uso, además, legítimo en el sentido de que es reconocido como válido bajo algún título y aceptado por los que se le subordinan.

Es así, que se entiende por *poder político* el poder o la facultad de emitir mandatos apoyados en la posibilidad de la coacción física, de cuyo uso tiene la exclusividad «sólo cuando es autorizado [es decir, cuando los subordinados facultan al *poder político* para usar la fuerza], en los modos y en las formas en las que es conferido a determinados sujetos por la norma constitucional»,²⁷ según Hans Kelsen.

Entonces, el *poder político* necesita de otro elemento, lo cual nos lleva al segundo concepto de este subtema: la legitimidad.

²⁶ BOVERO, 1984, p. 46.

²⁷ BOVERO, 1984, p. 55.

1.2.2 Legitimidad y legitimación del poder político

El poder político, como se dijo en el apartado anterior, es de aquel que detenta el uso exclusivo y monopólico de la fuerza. Pero este poder, como la definición lo indica, debe partir de un reconocimiento de quien lo detenta (sea un reino, una república o un consejo de ancianos), por parte de quienes se le subordinan, reconociéndole la facultad del uso de la fuerza o coacción física.

La legitimidad parte del hecho de que todo poder necesita ser reconocido y, además, busca el consenso para que se le reconozca como legítimo. Podemos decir que la legitimidad es lo que hace que el poder político sea obedecido, y que trascienda de la mera obediencia por el temor al uso de la fuerza, a la adhesión de los subordinados a quien o quienes detentan dicho poder.

Esta legitimidad puede verse desde dos ópticas complementarias: el Derecho y la Psicología Política.

Con respecto a la primera, Bobbio señala que la legitimidad es un principio por el cual las relaciones de fuerza, inducidas por el miedo al uso de ésta, se vuelven del ámbito del Derecho, es decir, la obediencia se da porque se cede el uso de la fuerza a alguien más.

Ahora bien, hay que señalar dos formas de poder: por un lado, el poder de hecho (*Macht*), es decir el que tiene la fuerza de constreñir; por otra parte, el poder de derecho (*Herrschaft*), el que tiene derecho de constreñir.

La primera característica del poder político es el hecho de que todas las «fuerzas» devienen en una sola. Es decir, que frente a las diversas formas individuales de fuerza que posee cada sujeto de una sociedad determinada, éstas se suman en una. Así, el poder político se constituye como soberano y co-

activo, siendo todavía un *Macht* porque tiene la fuerza para constreñir a quienes viven a su sombra; sin embargo, para volverse un *Herrschaft* necesita una autorización otorgada por el pacto social, es decir, un acuerdo entre todos los miembros de una sociedad para relegar el poder a unos.²⁸

32 Más interesante es el hecho de que, desde sus reflexiones particulares, Weber, científico social, y Kelsen, teórico del derecho, coincidan en que el *poder político* es legítimo porque está regulado por normas, reglas o leyes, mientras que el poder de hecho (*Macht*) no lo está.

Es decir, que el *poder político* y la *legitimidad*, devienen de un pacto entre quienes van a ser depositarios de dicho poder y quienes van a estar subordinados a él, con el fin de que quien ejerza el poder quede limitado en su uso para impedir que el uso monopólico de la fuerza se trastorne con su potencia propia en una capacidad indiscriminada de efectos destructivos sobre la vida social.

Pero, ¿cómo se limita un poder? Dado que, para legitimarse, el poder requiere de una autorización otorgada por la sociedad, el *poder político* se limita cuando la actividad que le es propia —la de emitir mandatos (no la del uso de la fuerza)— se establece en un conjunto de normas cuya eficacia es confiada en última instancia a la coacción, regulada a su vez por normas superiores que ponen restricciones a lo que puede ser impuesto por el poder con normas coactivas.²⁹

Así, como se puede ver, el *poder político* es legítimo en la

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

medida en que actúa bajo los estatutos o límites que han sido impuestos por la norma suprema que lo ha instituido. Un gobierno no sobrepasa lo que no está acordado en esta norma, puesto que hacerlo implicaría la pérdida de su legitimidad. Así, al plantear la decisión de estatizar la banca y ejercer un control en el «tipo de cambio», vemos que el gobierno corre el riesgo de perder su legitimidad si la posibilidad de expropiación de bienes no está autorizada o acordada por la norma suprema.

Pero el simple apego a las normas establecidas (o, en términos coloquiales, las «reglas de juego») no basta como principio de legitimación del *poder político*. Para hallar la validez legítima en los individuos que se subordinan a dicho mandato, éste debe estar bajo una legislación positiva en cuya legalidad creen los miembros de dicha sociedad.³⁰

En concreto, dicha legalidad puede valer como legítima cuando existe: 1) en virtud de un acuerdo de los individuos interesados o 2) en virtud de una imposición basada en la legitimidad del poder de unos sobre otros, y la correspondiente disposición a obedecer. La segunda opción nos remite a la supuesta ley natural de que unos hombres son fuertes y otros débiles, mientras que la primera ofrece un horizonte más apegado a nuestras realidades políticas actuales. Y es que si el *poder político* es el poder de emitir mandatos apoyados en la coacción física, podemos decir que ese acuerdo social transforma al poder en legítimo en la medida en que sólo «en cuanto es autorizado, en los modos y en las formas en las que es conferido a determinados sujetos por la norma constitu-

³⁰ *Ibidem*.

cional [suprema]»,³¹ según el teórico del derecho positivista Hans Kelsen.

Legitimidad significa que hay buenos argumentos para que en un ordenamiento sea reconocido como justo y equitativo; un ordenamiento legítimo merece el reconocimiento. Legitimidad significa que un ordenamiento político es digno de ser reconocido.³²

34

Quedan así señalados la validez y el reconocimiento factual del requerimiento del que depende la estabilidad de un ordenamiento de poder.

Por su parte, Bobbio nos ofrece importantes ideas para entender la decisión de estatizar la banca por parte del gobierno. Su propuesta descansa en la premisa de que la *legitimidad* es interdependiente de efectividad. Dicha premisa, a su vez, puede ser comprendida de manera inversa: cómo un *poder político* pierde *legitimidad*. Según el politólogo italiano, esto se debe a que quien detenta el poder no advierte que la desobediencia o inobservancia de las normas es síntoma de la pérdida de *legitimidad*. Así, ésta se pierde no sólo por el abuso de poder, sino también por su «defecto de poder» (en términos de Hobbes). Luhmann observó que en los sistemas políticos se pierde la *legitimidad* por defecto de poder cuando el gobierno es incapaz de satisfacer las crecientes expectativas que resurgen en la sociedad en cuanto ésta es más libre y económicamente más desarrollada. Cuando un gobierno

³¹ *Ibidem*, p. 55.

³² Habermas en BOVERO, 1984, p. 62.

es incapaz de satisfacer dichas demandas suele pasar que los subordinados lleguen a un nivel de cuasi legitimidad (en términos de Ferrero), es decir, que aprueban parcialmente a quienes son depositarios de poder; Luhmann señala la apatía y el fatalismo como los principales síntomas de esta situación. Ejemplo de lo anterior pueden ser las manifestaciones campesinas en algunos países de Latinoamérica, el alto abstencionismo electoral en varias democracias, el pesimismo ante el embate económico, etc.

La legitimidad justifica la existencia de quienes gobiernan mientras que la legalidad distingue al gobierno «bueno» del «malo», al que se apega al derecho para gobernar de aquel que se aparta del mismo. Sin embargo, lo legal no necesariamente es legítimo, como bien apunta el teórico y político ecuatoriano Rodrigo Borja:

35

Lo legal es lo que concuerda con la ley. Lo correcto es lo que está de acuerdo con la regla. Pero las leyes y las reglas pueden ser cuestionadas en su legitimidad porque —obras humanas al fin— pueden obedecer a intereses egoístas y minoritarios. La legitimidad, en cambio, es la concordancia con principios de ética social que están por encima de la ley. Lo ideal es que la ley sea legítima, pero no siempre lo es. En todo caso, es importante advertir que la legalidad y la legitimidad no marchan juntas necesariamente.³³

Bobbio concluye que «el poder es más legítimo en cuanto más es ejercido desde los niveles inferiores hasta el último

³³ BORJA, 1988, p. 599.

nivel, de conformidad con normas preestablecidas y presupuestos». ³⁴

36

Otra idea importante sobre la legitimidad del poder político proviene de Beetham (1991), cuya propuesta resulta un tanto controvertida dado que desafía la definición de Weber. Éste último la define como una creencia en ella: creencia en la legitimidad de quien manda por parte de los subordinados. Aquellos que están en el mando son legítimos porque los subordinados creen que deben ser quienes manden. Beetham ve en la definición weberiana un problema: reduce el término sin dejar al científico social una significación real y adecuada de por qué los subordinados reconocen en quienes detentan el poder la legitimidad de ser los que manden. Beetham presupone que la legitimidad está en función de una serie de niveles, que miden gradualmente lo legítimo de un poder y señala que:

Puede decirse que el poder es legítimo en la medida que:

- i) Se conforma para establecer reglas,
- ii) las reglas pueden ser justificadas por referencia a las creencias compartidas de tanto subordinados como dominantes, y
- iii) hay evidencia de consentimiento por parte de los subordinados respecto a la particular relación de poder. ³⁵

Así, a partir de estos criterios podemos señalar que el poder es legítimo cuando establece las reglas que lo van a regir o cuando éstas pueden justificarse haciendo referencia a creen-

³⁴ BOBBIO, 1984, p. 35.

³⁵ BEETHAM, 1991, pp. 15-16.

cias compartidas por los depositarios del poder y por quienes se subordinan a él, o bien, cuando hay datos que demuestran un consentimiento de quienes se subordinan al poder en función de la relación que establecen con quienes mandan.

Tenemos entonces una constante: la relación *legitimidad-creencia*. El individuo puede (como posibilidad) obedecer las leyes, las normas, o bien, las «reglas del juego», las cuales pueden ser escritas o tácitas (recuérdense las «reglas no escritas» del viejo sistema político mexicano) porque tiene la *creencia* de que obedecerlas es más conveniente; no tiene necesidad de pensar en la posible sanción física que le acarrearía no obedecerlas.

37

De esta manera, la *creencia* adquiere un papel relevante en la búsqueda de la legitimidad y es aquí donde presentamos el segundo enfoque: la Psicología Política.

Como se ha señalado en el apartado anterior, Robert Dahl escribió que la legitimidad —como una de las características de los sistemas políticos— está relacionada con el intento que realizan los gobernantes para asegurar que sus decisiones lleven en forma implícita la *creencia* de que son moralmente correctas y adecuadas para resolver los conflictos, para no recurrir necesariamente al uso de la fuerza; y que esa creencia se soporta en el desarrollo de una ideología.

Sin embargo, para Rodrigo Borja la *percepción* sobre la legitimidad o la legitimación de los gobiernos ha variado en el tiempo y en modo alguno es independiente de las ideologías políticas. Más que una ideología

la legitimidad es una justificación ética del origen del poder, del ejercicio del mando político, de la procedencia y aplicación de la ley o de

cualquier otro acto de la autoridad pública [...] hoy se dice que es la democracia el sistema legitimador del poder. Y esto es cierto, porque ella envuelve un juicio de valor sobre el origen de la autoridad pública y la actitud moral para ejercerla de acuerdo con las convicciones pre-
valecientes en nuestra época.³⁶

Sea una ideología, una justificación ética o la combinación de ambas, ambos autores coinciden en la generación de «creencias», de «percepciones». ¿De quién o en quiénes?

38

Lucio Levi planteó (como su primera aproximación de definición) que la *legitimidad* es un atributo del Estado que consiste en «la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza».³⁷

Es entonces entre la población donde se generan esas creencias o percepciones que terminan calificando o descalificando una decisión política de acuerdo con los valores vigentes, o bien, en términos de Levi, «son el objeto de la creencia en la legitimidad». En cambio, el *régimen* (conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del mismo) es el sujeto generador y divulgador de las creencias o percepciones en la población sobre las decisiones tomadas por el gobierno.

Ahora bien, para que una decisión sea legítima no sólo se trata de generar esa creencia desde el poder, sino que es

³⁶ BORJA, 1998, p. 599.

³⁷ LEVI, 1995, p. 862.

necesario lograr el consenso al menos de la mayoría —o de la «parte relevante»— de la población.

¿Cómo se genera ese consenso? Levi señala que la división del trabajo y la lucha social y política que de ella se deriva hacen que la sociedad no se considere nunca a través de representaciones (mentales) apegadas a la realidad, sino mediante una imagen deformada de los intereses de los protagonistas de esa lucha (ideología) cuya función consiste en legitimar el poder constituido:

39

Se trata de una representación completamente fantástica de la realidad y no de una simple mentira. Cada ideología, cada principio de legitimidad del poder, para desarrollarse con eficacia, debe, en efecto, contener también elementos descriptivos que lo hagan creíble y, en consecuencia, idóneo para producir el fenómeno del consenso.³⁸

Todo esto entra ya en los ámbitos de la psicología política, cuyo objeto principal no son los elementos *concretos*, sino los *simbólicos*, donde frases y actos del gobierno encierran mensajes que buscan conectarse con los valores políticos dominantes que conforman la cultura política de un pueblo. Cuando un gobierno «conecta» su decisión, las posibilidades de alcanzar el consenso y, por ende, su legitimidad son altas, pero esto no siempre se logra, como lo mostraremos más adelante, en el caso que nos ocupa.

Para complementar lo anterior, en un intento por alcanzar la legitimidad de una decisión, quien detenta el poder po-

³⁸ LEVI, 1995, p. 85.

lítico echa mano de todos los recursos a su alcance para construir el consenso, tanto en su contenido como en el número de individuos que lo aceptan, lo cual termina cuestionando este tipo de «legitimidad» como un valor en sí.

40

[El consenso]...no ha sido nunca (y no es) libre sino siempre, por lo menos en parte, forzado y manipulado. La legitimación se presenta de ordinario como una necesidad, cualquiera que sea la forma del Estado. Numerosas investigaciones sociológicas han probado, por ejemplo, que el fenómeno de la manipulación del consenso existe también en los regímenes democráticos. Ahora bien, como el poder determina siempre, por lo menos en parte, el contenido del consenso que puede ser, por consiguiente, más o menos libre o más o menos forzado, no parece lícito darle el atributo de legítimo tanto a un Estado democrático como a un Estado tiránico por el solo hecho de que en ambos se manifiesta la aceptación del sistema.³⁹

Por último, no olvidemos la naturaleza de nuestro sistema político y su circunstancia en 1982:

Puede suceder —dice Levi— que la persona que es jefe del gobierno sea directamente objeto de la ordenanza en la legitimidad [...] ocurrir esto cuando las instituciones políticas están en crisis y los únicos fundamentos de legitimidad del poder son el ascendente, el prestigio y las cualidades personales del hombre puesto en el vértice de la jerarquía estatal. (p. 863).

³⁹ LEVI, 1995, p. 865.

I. MARCO TEÓRICO

Cuando el poder está en crisis, porque su estructura ha entrado en contradicción con el desarrollo de la sociedad, entra también en crisis el principio de legitimidad que lo justifica.⁴⁰



⁴⁰ *Ibidem*, p. 865.

II. NO EN 1977...

43

En una entrevista publicada en 1999, José López Portillo señalaba enfáticamente que la posibilidad de una estatización de la banca privada surgió desde el inicio de su gobierno: «La idea la traía yo desde el principio, desde marzo del primer año, desde entonces la traía yo arrastrando, pero no encontré la coyuntura». ⁴¹

A la luz de esta afirmación, el punto de partida de una de las decisiones más significativas de la administración de José López Portillo es que ésta —la estatización de la banca privada— nunca fue parte de la estrategia política y mucho menos estuvo contemplada en su plan original. Era, de hecho, una idea remota, según lo indica el apunte que hizo el 2 de mayo de 1977 y que registra en sus memorias;⁴² fue sólo a la luz de los acontecimientos generados entre junio de 1981 y agosto de 1982, dicha idea se fue configurando como factible de llevarse a efecto. Las «coyunturas» y «razones» no estaban dadas en 1977, lo estuvieron únicamente hasta agosto de 1982.

⁴¹ CASTAÑEDA, 1999, p. 148.

⁴² LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. I, p. 575.

En el periodo de 1970 a 1976 se intentó romper con el llamado «Desarrollo Estabilizador» (que había venido funcionando desde la administración del presidente Adolfo López Mateos) y aplicar una serie de medidas que resolvieran las contradicciones del modelo, la más evidente de las cuales era el relativo progreso urbano frente al empobrecimiento del campo. Se presentó entonces el llamado «Desarrollo Compartido» en el que las políticas económicas adoptadas tuvieran el consenso de empresarios, trabajadores y el mismo gobierno. Se buscó así una mejor distribución del ingreso y la modernización del aparato productivo bajo la dirección del Estado, ampliando su intervención en la economía. Tras del gasto público vendría la inversión privada.

Hubo un gran aumento de la inversión pública con el propósito de acelerar el desarrollo de la economía y aumentar las fuentes de empleo; gracias al crédito acumulado durante los doce años del «Desarrollo Estabilizador» se aplicaron programas sociales tendientes a reducir la pobreza. Gastar a expensas de la impresión de dinero y de préstamos al exterior se volvió un fin en sí mismo para catapultar el proyecto de desarrollo de Luis Echeverría.

Para imponer su política económica, el gobierno de Echeverría necesitaba ampliar la alianza con los grupos industriales (CANACINTRA, por ejemplo), a los que intentó fortalecer frente al capital extranjero con la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Sin embargo, la alianza no duró mucho tiempo. Los empresarios vieron amenazados sus intereses por la creciente intervención estatal en la economía, acusaron al gobierno de «competencia desleal» por el subsidio otorgado a los productos que las em-

presas paraestatales producían y de conducir a México hacia un «socialismo gradual» al adquirir más y más empresas.

El proyecto de «Desarrollo Compartido» fracasó. Nunca se consiguió un consenso entre los empresarios, el gobierno y el sector obrero.⁴³ En 1976, los saldos del sexenio eran una moneda devaluada de 12.50 a 25.00 pesos por dólar, una deuda externa sextuplicada de 8 mil millones en 1970 a casi 26 mil millones en 1976, y un salario real reducido a la mitad de lo que estaba el sexenio anterior.⁴⁴

Sin embargo, no fueron las políticas económicas las que sepultaron una relación cordial de más de 30 años entre empresarios y gobierno. Lo fueron las declaraciones de la administración echeverrista —a veces cargadas de improperios, otras de francas amenazas— en contra de los miembros de la iniciativa privada, a quienes en varias ocasiones llamó despectivamente los «riquillos». Además, el propio Echeverría acusó al poderoso empresario de la televisión, Emilio «el Tigre» Azcárraga Milmo, de «contaminar las mentes de los jóvenes,

45

⁴³ Buscando el apoyo de los sectores obrero y campesino al «Desarrollo Compartido», Echeverría intentó destituir a algunos dirigentes «charros» que no le debían el puesto. Sin embargo, los dirigentes del sindicalismo oficial opusieron resistencia y movilizaron a sus afiliados para presionar al presidente, participando incluso organizaciones impulsadas por el propio Echeverría como «Tendencia Democrática» y «Pacto por el Campo» (CALDERÓN, 1988, pp. 565-567). Resulta revelador el hecho de que al inicio de su sexenio intentara atacar al jerarca del sindicalismo en México, Fidel Velásquez, quien se apoyó en la base obrera para frenar a Echeverría, obligándolo literalmente a aumentar los salarios, para lo cual alimentó una inflación nunca antes vista en México (Gabriel Zaid en KRAUZE, 2003, p. 414).

⁴⁴ KRAUZE, 2003, p. 417.

de los niños y aun de los adultos», y a través de miembros del partido o funcionarios públicos lo amenazó con «expropiar» la televisora.⁴⁵

José López Portillo entendía que esta suma de agravios contra los empresarios era en buena medida la causante de la inestabilidad financiera. Como se verá más adelante, el problema central era el desaliento a la inversión originado por esta situación, con la consecuente fuga de capitales. Por ello era importante recuperar la cordialidad que había existido en las relaciones hasta antes de la administración de su predecesor.

46

Efectivamente, las relaciones entre la iniciativa privada (hombres de negocios, empresarios, dueños del capital, inversionistas, etc.) habían sido cordiales desde la administración de Manuel Ávila Camacho, pero lo fue más aún con Miguel Alemán. Sin duda, con Luis Echeverría vino entre 1970 y 1976 el trastocamiento de uno de los ejes de estabilidad más importantes para el sistema político autoritario: la relación firme entre gobierno y empresarios.

Muchos factores contribuyeron a la estabilidad del sistema político durante el siglo xx. Entre los años de 1935 y 1968, el aparato funcionó de tal modo que disfrutó de estabilidad política y tuvo la capacidad de absorber en buena medida las demandas económicas y sociales de los sectores que lo componían. Por ejemplo, en el ámbito político, el autoritarismo presidencial y la disciplina al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fueron prácticas fundamentales para el buen funcionamiento del sistema, institucionalizando la

⁴⁵ CHAMA, 2005, pp. 433-453.

lealtad al presidente y el acatamiento casi incondicional a sus decisiones por parte de los miembros del partido. A esto podemos agregar una política de bienestar social que jugó un papel compensatorio y negociador.

Al flujo de clínicas, hospitales, escuelas, tiendas sindicales, viviendas, etc., debía corresponder otro flujo, sintetizado en la asistencia a mítines y concentraciones, disciplina sindical, respeto a las autoridades, militancia en el partido oficial y sobre todo una importante disciplina en el «voto corporativo».⁴⁶

47

Las medidas emprendidas por el grupo gobernante para absorber las demandas a la par de cierto progreso económico fueron, básicamente: el reparto agrario, el aumento constante del gasto social y un sostenido incremento de la producción y el empleo. En todo ello jugó un papel importante la alianza que el gobierno estableció a través de su política fiscal, financiera y comercial con el empresariado industrial y comercial, así como con los dueños del capital financiero o bancario. Por ejemplo, durante el gobierno de Miguel Alemán se apoyó a las empresas con leyes impositivas, impuestos a la importación, fondos de inversión en la Nacional Financiera, e inclusive con inversión gubernamental en empresas que carecían del capital suficiente, según Juan Sánchez Navarro.⁴⁷

La estabilidad que caracterizó las relaciones entre los empresarios y el gobierno durante más de tres décadas quedó

⁴⁶ GONZÁLEZ, 1991, p. 22.

⁴⁷ KRAUZE, 2003, pp. 112-113.

casi aniquilada con la llegada de Luis Echeverría Álvarez a la presidencia.

En diciembre de 1976, José López Portillo se enfrentaba no solamente al reto de sortear la crisis económica, sino también debía restablecer las relaciones con el sector empresarial, pues ello permitía el funcionamiento estable del sistema político y, hasta cierto punto, dotaba de legitimidad al Estado mexicano emanado de la Revolución mexicana.

48

Por lo tanto, el acto de estatizar la banca privada en marzo de 1977 hubiera resultado el sepulcro del Estado mexicano y del sistema en su conjunto, y desde luego, una más amarga confrontación con los empresarios, pero, sobre todo, con los dueños del capital financiero y bancario. No por nada en su entrevista con Jorge G. Castañeda, López Portillo señaló que implementar la estatización bancaria en ese entonces, cuando despegaba su administración, «era demasiado grave para que sucediera; tenía que haber razones muy específicas para justificarla». ⁴⁸ Sólo podemos conjeturar que una medida así hubiera significado la completa deslegitimación del Estado y el sistema político emanados de la Revolución mexicana por parte de uno de los sectores más importantes de la sociedad: la iniciativa privada.

Ahora bien, López Portillo evitó el conflicto con la iniciativa privada buscando rehabilitar las relaciones con ella. Existe evidencia de que durante los tres primeros años de su administración envió signos y gestos políticos —discursos y hechos— cuyo fin era restablecer la confianza de los empresarios y dueños del capital frente el gobierno que él encabezaba.

⁴⁸ CASTAÑEDA, 1999, p. 148.

II.1 CONCILIACIÓN IP-ESTADO

El discurso presidencial del 1 de diciembre de 1976 fue una tregua que el gobierno mexicano ofrecía a empresarios, hombres de negocios y dueños del capital. López Portillo puso énfasis en dos puntos: por un lado, llamar a todos los sectores de la sociedad y la política a un entendimiento mutuo para salir de la crisis económica de 1976; por otro lado, enviar un mensaje de sensatez. Dice Krauze:

49

No habló del milagro mexicano sino de la crisis de México. Con auténtica fuerza moral, proponía un pacto de unión para superar la crisis. Era un alivio escuchar un mensaje de sensatez luego de seis años de demagogia. Las palabras recobraban su valor, su sentido. El país debía curar sus heridas, retomar su rumbo. Vendrían dos años de recuperación, dos de consolidación y dos de crecimiento.⁴⁹

Las palabras reavivaron el optimismo entre los miembros de la iniciativa privada. Jesús Vidales Aparicio, presidente del Consejo Nacional de la Publicidad, señalaba el 3 de diciembre de 1976 que «los factores que enfrentaron a los sectores ya no existen [...], se nos ha dicho lo que queríamos oír. Así, López Portillo ha logrado restaurar la confianza».⁵⁰ Por su parte, Andrés Marcelo Sada, presidente de la COPARMEX, señalaba que los enfrentamientos concluían y se recobraba la confianza. A su vez, Víctor Manuel Gaudiano, presidente de

⁴⁹ KRAUZE, 2003, p. 424.

⁵⁰ HERNÁNDEZ, 1988, p. 105.

la CONCANACO, afirmó que con el «solo cambio del equipo gubernamental, desaparecieron instantáneamente el pesimismo y el derrotismo» que habían caracterizado el ánimo entre los empresarios, agregando que cada «hombre de negocios se sintió de nuevo el jefe y timonel de un medio de acción listo para trabajar». ⁵¹

50 Por su parte, López Portillo, declaró en noviembre de 1978 que la industria «tiene que estar orientada a generar empleos; tiene que orientarse a resolver el problema de consumos básicos de una población que no está servida por la actual estructura». ⁵² Más aún, reconoció el papel decisivo en la sociedad de las grandes, medianas y pequeñas empresas:

La gran empresa tiene su razón de ser en nuestra economía cuando usa sus amplias posibilidades para originar innovaciones técnicas; cuando se establece en industrias de punta capaces de conducir al resto de los factores a estadios más avanzados de desarrollo y cuando, con base a todo esto, sale a competir con éxito en los diversos mercados del exterior. La pequeña y la mediana empresa, por su parte, juegan un papel auténticamente nacionalista y democrático; crean empleos y detallan y enriquecen el mercado interno. ⁵³

Los errores cometidos en el pasado los cancelaría el tiempo, ahora era necesaria una reconciliación y un nuevo entendi-

⁵¹ HERNÁNDEZ, 1988, p. 105.

⁵² *Filosofía política*, 1979, p. 147. Reunión «20 mujeres y un hombre», México D.F., 29 de noviembre de 1978.

⁵³ *Filosofía política* 1979, p. 149. Segundo Informe de Gobierno, México D.F., 1º de septiembre de 1978.

miento. Para ello, el propio presidente López Portillo no dudó en echar mano de su célebre estrategia de «romper para estabilizar». Estratégicamente, pasó de las palabras a las acciones concretas para acercar a la iniciativa privada a un entendimiento más claro.

Una de las primeras muestras de acercamiento se dio en marzo de 1977, cuando asistió a una reunión en el Club de Industriales de Monterrey, Nuevo León. Después del discurso de Bernardo Garza Sada, presidente del Grupo Industrial Alfa, López Portillo dijo que el acto en sí era

51

para mí muy importante [...] para acreditar ante los ojos de la nación que los empresarios regiomontanos son profundamente nacionalistas, que comparten los ideales de nuestras instituciones, que se solidarizan con el país, que están dispuestos a tomar con el país sus riesgos, que enfrentan su pecho al destino.⁵⁴

Claramente hacía un llamado a los empresarios a envainar las espadas y entenderse en un nuevo acuerdo con el gobierno; reconocía su labor, claro está, en la retórica de la hidalguía de los hombres (signo característico de su formación personal e intelectual). El gesto fue respondido por el propio Garza Sada, quien, en alusión a la anterior administración, dijo que no era posible exigirle al empresariado que tuviera éxito y cumpliera con su función social sin que se cumpliera el mínimo requisito que durante años sostuvo la estable relación entre empresarios y gobierno: «el ambiente para su desarro-

⁵⁴ HERNÁNDEZ, 1988, pp. 96-97.

llo». López Portillo respondió elogiosa y contundentemente: «Rindo un tributo a Monterrey y a sus hombres...»⁵⁵

Al acto en Monterrey siguió una expresión más generosa: el pacto entre el gobierno y el sector obrero corporativizado relativo a los salarios, los que entre 1977 y 1979 sólo se habían incrementado 10, 13 y 15%⁵⁶, hecho invocado durante el último informe de López Portillo como el acto de sacrificio de la clase obrera para enfrentar la crisis al inicio de su administración.

52 Pero el suceso que no dejaba dudas sobre el nuevo entendimiento entre la iniciativa privada y el gobierno mexicano tuvo que ver con lo que se consideraba el último agravio de la administración de Luis Echeverría contra el empresariado: las expropiaciones en el Valle del Yaqui, en el estado de Sonora, consideradas ilegales por la iniciativa privada. José López Portillo viajó a dicha zona en abril de 1977 para buscar un acuerdo con los afectados y así dar señales de que él no era Luis Echeverría, sino el nuevo hombre que llegaba a Los Pinos y buscaba acercarse a los empresarios. Aunque

el Ejecutivo no puede «ni jurídicamente ni socialmente dictar alguna medida por la cual se les quite un centímetro de tierra a los campesinos dotados» [señaló en esa ocasión José López Portillo] se reconoce la «posibilidad» de que se haya afectado a los pequeños propietarios, por lo cual está dispuesto a negociar 17 500 hectáreas del total expropiado a cambio del retiro de amparos.⁵⁷

⁵⁵ *Ibidem*, p. 98.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 100.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 109.

Si bien era imposible echar para atrás la expropiación de tierras, López Portillo planteó la posibilidad de negociar con los afectados los términos de la indemnización. Inicialmente se propuso que de las 37 mil hectáreas, 17 mil fueran indemnizadas con tierras como pequeñas propiedades y el resto cedidas por los campesinos. Meses después, la administración federal ofreció pagar 467 millones de pesos. En agosto, el acuerdo alcanzó la cifra de 680 millones de pesos, de los cuales 580 millones serían pagados en efectivo y el resto en bonos del Banco de Crédito Rural.⁵⁸

53

Ahora bien, estas concesiones no sólo fueron un acto que buscaba una conciliación inmediata y urgente con los empresarios, sino también respondían a un problema que afectaba directamente a la economía: carencia de capitales para invertir. López Portillo pedía así a la iniciativa privada que repatriara los casi 4 mil millones de dólares fugados para inyectarlos en el país.

El signo o gesto político más contundente fueron los siete puntos favorables a los empresarios que el gobierno se comprometía a cumplir como muestra de conciliación:

- 1) Reforzar el carácter mixto de la economía, reconociendo la función social de la propiedad.
- 2) Jerarquizar la inversión y gasto público; orientar las finanzas hacia sectores vitales de la economía mediante acuerdos específicos con la iniciativa privada.
- 3) Financiamiento para estimular la formación de capital y prescindir del endeudamiento externo, así como brindar ayuda a las empresas con deudas en dólares.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 110.

- 4) Estimular el ahorro mediante la reestructuración de las tasas de interés.
- 5) Estimular las exportaciones, restringir las importaciones del sector público y hacer flexible el uso de los aranceles para las importaciones privadas.
- 6) Ponderar las tasas impositivas de tal manera que se reduzcan las contribuciones de los sectores de bajos ingresos.
- 7) Para controlar la inflación, lograr un acuerdo entre utilidades y salarios que equilibre la reinversión de las primeras y la adecuación de los segundos con el costo de la vida.

54

Entre estos puntos destacan el reconocimiento de la propiedad,⁵⁹ los acuerdos para encauzar inversión privada y gasto público hacia «sectores vitales de la economía» y dotar de flexibilidad a los aranceles de importaciones privadas.⁶⁰

Sin embargo, más que ese gesto, fue una estrategia política —la Alianza Nacional, Popular y Democrática para la Producción, conocida como la Alianza para la Producción— la

⁵⁹ Reconocimiento que, a ojos de los empresarios, había sido violado con las expropiaciones del Valle del Yaqui. Los citados puntos constituían el mensaje implícito de un rompimiento con el régimen echeverrista.

⁶⁰ Cabe señalar que estos puntos coincidían con algunos de los acordados en el tratado firmado entre el gobierno federal y el Fondo Monetario Internacional a finales de 1976. A saber: «no elevar los salarios más allá de los incrementos nominales que ocurran en los países con los que se tengan relaciones económicas, promover las utilidades y asegurar su rentabilidad, reducción del gasto público, cuidando que las inversiones no afecten los precios, disminuir el endeudamiento público tanto externo como interno», por mencionar los más importantes para el sector empresarial, mismos que equivalían a adoptar medidas de estabilización económica (HERNÁNDEZ, 1988, pp. 91, 99).

medida que más claramente buscó recuperar la cordialidad en las relaciones gobierno-sector empresarial.

II.2 ALIANZA PARA LA PRODUCCIÓN

Ante la grave situación que atravesaba el país en 1976, el gobierno de José López Portillo respondió con dos medidas —una política y otra económica— destinadas a «curar las heridas» y recuperar el rumbo perdido por la administración pasada.

55

La medida política, bien conocida por los analistas e historiadores, fue la reforma de diciembre de 1977, la cual buscaba abrir el espacio político a la oposición, particularmente a los movimientos guerrilleros de izquierda que se hallaban en «el monte echando bala»; su finalidad era resolver las contradicciones por la vía pacífica, a través de las instituciones. El resultado más concreto y significativo fue, primero el reconocimiento y luego el registro del hasta entonces marginado Partido Comunista Mexicano, que así pudo participar en las elecciones intermedias durante la administración lopezportillista.

La Reforma de 1977 era también un mensaje del gobierno a la iniciativa privada de que se garantizaría la seguridad de sus inversiones en México. Cabe recordar que en el clímax de la llamada «guerra sucia» (1968-1977), la violencia afectó directamente a los empresarios, particularmente con el crimen cometido el 17 de julio de 1973 por grupos radicales en contra de una de las figuras emblemáticas del sector: Eugenio Garza Sada, presidente del Grupo Alfa de Monterrey. En cierta forma, ese gesto político indicaba que el gobierno garantizaría la seguridad de los empresarios en el país.

La otra medida fue de carácter económico. La Alianza, Nacional, Popular y Democrática para la Producción tenía como su prioridad la recuperación económica y se apoyaba en los ya citados siete puntos que el régimen se comprometía a llevar a efecto.

56

El gobierno de López Portillo propuso la Alianza para la Producción porque reconocía que «la crisis económica exigía cambios y respuestas económicas». Su objetivo principal era restablecer las relaciones con la iniciativa privada mediante «una alianza integradora, no destructiva, sino estimulante de las posibilidades nacionales». ⁶¹ Esta Alianza debía «alejar el riesgo del enfrentamiento estéril y empobrecedor: no buscar las soluciones por el camino del aniquilamiento, sino de la suma estimulante». ⁶² La Alianza para la Producción constituía una forma de asimilar y sortear la crisis, pero también era una contestación política que trataba de restablecer las relaciones entre los empresarios y el gobierno.

El objetivo de esta Alianza lo constituyeron dos metas: producción y creación de empleos; la segunda era consecuencia lógica de la primera. López Portillo se refería a la producción en términos de «supeditar el aparato productivo a la satisfacción de las necesidades sociales y a disminuir la dependencia del exterior, mediante acciones que reorienten la producción y aumenten la participación de las clases popu-

⁶¹ *Filosofía política*, 1979, p. 37. Reunión de evaluación, Toluca, Estado de México, 30 de junio de 1978.

⁶² *Ibidem*, p. 37. Firma del convenio entre el gobierno federal y los empresarios guanajuatenses para la Alianza para la Producción, León, Guanajuato, 14 de julio de 1978.

lares en inversión y consumo»;⁶³ en otros términos, se trataba de producir para las mayorías. Lo segundo era consecuencia de lo primero: de acuerdo con la lógica de la Alianza para la Producción, «aliarnos para producir» traía por consecuencia el «aliarnos para generar empleos».⁶⁴ La producción impulsaría el empleo.

De este modo la Alianza buscaba superar la crisis económica que vivía el país y reanudar el crecimiento económico, para que después «un gran esfuerzo de unidad nacional [...] nos permita convertir en riqueza real nuestra riqueza potencial y que podamos asignarla a la mejoría de las condiciones generales de vida de nuestra población».⁶⁵ En otros términos, se trataba de alcanzar el compromiso de un desarrollo social.

Dicha tarea exigía una participación cabal de tres actores fundamentales: el gobierno federal, los trabajadores (representados por el sector obrero del corporativismo, la CTM principalmente) y la iniciativa privada.

El Estado mexicano sería el guía de esta tarea en tanto «rector de la vida nacional»;⁶⁶ de acuerdo con López Portillo,

⁶³ *Ibidem*, p. 38. Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, México, D.F., 30 de noviembre de 1978.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 39. Firma del convenio entre el gobierno federal y los empresarios guanajuatenses para la Alianza para la Producción (León, Guanajuato, 14 de julio de 1978).

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 38-39. Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, México, D.F., 30 de noviembre de 1978.

⁶⁶ De hecho, esta no era la primera vez que el Estado mexicano era el motor del desarrollo económico del país; como lo expuso Octavio Paz en sus reflexiones sobre el tema, el Estado mexicano había sido desde tiempos de Porfirio Díaz —y especialmente durante el periodo que

podría «ofrecer alternativas que permitan conciliar los objetivos del desarrollo nacional con las demandas específicas de los diversos grupos sociales».⁶⁷ La función del Estado era coordinar la tarea y las acciones de la Alianza para lograr el objetivo que se perseguía. Sin embargo, aunque el papel del Estado era importante y fundamental en esta estrategia política, su acción no podía «entenderse sin la participación de todos los sectores sociales, que en un esfuerzo organizado de producción, distribución, consumo y financiamiento, contribuyan a forjar un país más solidario y unido en lo interno, y por lo tanto, más independiente en lo externo».⁶⁸

Los empresarios serían los encargados de impulsar ese desarrollo mediante la repatriación de los capitales fugados durante la crisis del cierre del sexenio echeverrista. El sector ya no debía inclinarse hacia la satisfacción de «las necesidades de las clases medias bajas hacia arriba», sino específicamente las de las clases bajas. El sector, exhortaba José López Portillo, debía reorientarse pues los «próximos proyectos

abarca este texto—, un «agente de la modernización», pues si bien «la acción económica se apoyó en las empresas privadas y el capitalismo extranjero [...] la fundación de empresas industriales y la construcción de fábricas y ferrocarriles no fue tanto la expresión del dinamismo de una clase burguesa como el resultado de una deliberada política gubernamental de estímulos e incentivos» (PAZ, 1994, p. 338). Como había hecho casi 60 años atrás, el Estado mexicano volvía a ser el agente central, pero no tanto de una modernización, como de una recuperación económica, a la luz de las circunstancias en que inició la administración de José López Portillo el 1 de diciembre de 1976.

⁶⁷ FILOSOFÍA POLÍTICA, 1979, p. 38. Iniciativa de Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación, México, D.F., 30 de noviembre de 1978.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 40. Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, México, D.F., 15 de diciembre de 1977.

tendrán que resolver el problema de producir para las mayorías, que ahora, teniendo necesidades, no tienen la capacidad de demandar». ⁶⁹

Es decir, la producción del sector, en el marco de la Alianza para la Producción, debía ampliar el mercado interno, pero sin «descuidar [...] la estructura actual de nuestro proceso industrial». El presidente reconocía que antes de la administración de Luis Echeverría las relaciones gobierno-sector empresarial descansaban en una «estructura de justicia que actualmente [1979] ha logrado nuestro proceso revolucionario; la actual estructura de producción y distribución da las seguridades al trabajo.» Más aún, implicaba que cualquier agravio contra dicha estructura —como el cometido por su antecesor— atentaba contra uno de los factores de estabilidad del sistema político en su conjunto: «No podemos tocarla, no podemos ser tan irresponsables para tocarla y violentar las conquistas actuales», afirmó contundentemente en 1979. ⁷⁰

59

Resulta ilustrativo el caso de la Asociación de Banqueros de México, cuyo papel en la Alianza para la Producción, a mediados de 1978, fue el de acordar con el gobierno una fuente de financiamiento para la rehabilitación de distritos de riego, así como para brindar asesoría técnica y financiera a las pequeñas y medianas industrias, e inyectar capital de riesgo en algunas empresas del sector agroindustrial. ⁷¹

⁶⁹ *Ibidem*, p. 147. Desayuno con los reporteros que cubren las actividades de la Presidencia de la República, México, D.F., 4 de enero de 1979.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 148. Desayuno con los reporteros que cubren las actividades de la Presidencia de la República, México, D.F., 4 de enero de 1979.

⁷¹ *Ibidem*, p. 41, Entrevista concedida a corresponsales extranjeros, México D.F., 28 de junio de 1978.

A los trabajadores correspondió —vía el sindicalismo— contener el incremento de salarios durante los siguientes tres años. Como ya se expuso, además de ser una política de buena voluntad ofrecida a la iniciativa privada, esta contribución de los trabajadores organizados permitía estratégicamente controlar la inflación y reanudar el crecimiento según las expectativas del plan gubernamental.⁷² Durante su Segundo Informe de Gobierno, en septiembre de 1978, López Portillo reconocería como ejemplar esta medida adoptada por el sector obrero, que la hacía suya dado que el gobierno no podía fijar los topes salariales: «La nación toda se los ha agradecido y la mejoría de nuestra economía, justificado».⁷³

La trinidad secular compuesta por el gobierno, el capital y el trabajo establecían así una alianza que López Portillo expuso llanamente ante los empresarios jaliscienses en julio de 1978:

Producir con eficiencia, distribuir con justicia, es la solución a nuestro problema; contra los escépticos, contra quienes como cuervos quieren desunirnos, la respuesta es: la alianza, la alianza de empresarios, trabajadores y Gobierno para cumplir con nuestras obligaciones recíprocas. Empresarios que emprendan, funcionarios que funcionen, trabajadores que lo hagan, dentro de un sistema que está concebido para distribuir y redistribuir el ingreso, si actuamos con honestidad, si cumplimos con nuestras obligaciones.⁷⁴

⁷² HERNÁNDEZ, 1988, p. 100.

⁷³ FILOSOFÍA POLÍTICA, 1979, p. 191. Segundo Informe de Gobierno, México D.F., 1 de septiembre de 1978.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 41. Firma del convenio entre los gobiernos federal y estatal y

Ni los gestos a la iniciativa privada, ni el discurso o los hechos del periodo 1976-1979, dejan ver la estatización de la banca privada como parte de la estrategia política de López Portillo para sortear la crisis económica, por un lado, y para mantener la estabilidad en el sistema político, por el otro. Sí figuraba, sin embargo, como una mera opción. Las «razones» de Estado y las «coyunturas» político-económicas se presentarían precisamente en 1982, no en 1977.

La hipótesis de que sí se contemplaba como opción la estatización de la banca en 1977 se basa en el diagnóstico que realizado al inicio de la administración lopezportillista.

61

Según prescribió el propio presidente López Portillo, de los tres factores que permitieron el desarrollo del país durante los años anteriores a su gestión —la estabilidad política, la revisión bianual de los salarios y la paridad monetaria del peso frente al dólar— sólo el primero permaneció tras la crisis de 1976 y sobre él se cimentó la Alianza para la Producción. La citada crisis se generó porque las necesidades sociales exigían una tasa de crecimiento y una inversión superior a la existente. Al no haber respuesta en este terreno, el Estado empezó a invertir, «a veces sin acierto», otras enfrentando una «incapacidad para financiarse». ⁷⁵ La fuga de capitales y la reducción del ahorro interno contribuyeron a que el problema se redujera a una cuestión de falta de financiamiento. ⁷⁶ En ese momento una estatización bancaria podría haber sido la opción para resolver el problema de la falta de dinero —

los empresarios jaliscienses, Guadalajara, Jalisco, 14 de julio de 1978.

⁷⁵ HERNÁNDEZ, 1988, p. 92.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 93.

como se argumentaría en 1982—, para devolver al Estado los recursos de que en ese momento carecía. Pero, como remató López Portillo en su entrevista con Castañeda, esta medida hubiera resultado «grave» para el país.⁷⁷ Nuevamente, las «razones» de Estado y las «coyunturas» político-económicas no eran las adecuadas para emprender una medida así en 1977.

62 En este punto debe señalarse que la recuperación del ahorro interno y de las fuentes de financiamiento para el Estado dependieron de un recurso que, se sabía, podía catapultar el desarrollo: el petróleo. Esta opción era entonces mucho más viable que la de estatizar los bancos. Petróleos Mexicanos, la poderosa paraestatal, poseía el monopolio de la extracción, producción y exportación de crudo. Sus posibilidades primero —luego sus realidades— se perfilaban como el factor que podría resolver el problema de «financiamiento». Seguro, sin potencial para desestabilizar el sistema pero sí para ser el gran motor del desarrollo, el petróleo sustituyó la opción de estatización bancaria en marzo de 1977.⁷⁸

⁷⁷ CASTAÑEDA, 1999, p. 148.

⁷⁸ Desde 1972 y 1973, cuando se reanudan las exploraciones de petróleo, se descubren reservas en la zona del sureste mexicano, concretamente en Chiapas y Tabasco, que ascienden a los 11 mil millones de barriles. Como secretario de Hacienda y Crédito Público, José López Portillo no desconoce esta cifra, tan es así que designa a su amigo Jorge Díaz Serrano para que continúe con la exploración en el mar. Así, entre 1979 y 1982, las reservas probadas de México llegan a los 72 mil millones de barriles. «Si el diagnóstico oficial indicaba un problema grave de financiamiento, tanto en el sector externo como en las finanzas públicas, los recursos provenientes del petróleo se constituían en una garantía para el futuro» (HERNÁNDEZ, 1988, pp. 94-95).

II.3 UNA OBSERVACIÓN A UNA NOTA PERSONAL DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO EN «MIS TIEMPOS»

Al inicio de este capítulo se citó una anotación de José López Portillo que dejaba entrever, en mayo de 1977, la posibilidad de estatización bancaria. Es pertinente anotar muy brevemente lo que dice el entonces presidente de sus relaciones con la banca al inicio de su administración.

El viernes 4 de febrero de 1977, el presidente de la República se reúne por vez primera con la Asociación de Banqueros de México. Advierte entonces el nerviosismo de la banca por el debilitamiento del ahorro interno, «pues los valores tradicionales que manejaba la banca empezaron a estimarse inseguros». Su primera impresión es que «el sistema de captación de ahorros del desarrollo estabilizador se les va de las manos», ya que una vez que el Estado capte el ahorro a través de los valores que emitirá, «la banca será simplemente un sistema de bocas [sic]». ⁷⁹

Más adelante anotaré en su autobiografía, en alusión al 2 de mayo de 1977:

Salieron ya los Petrobonos; preparo los Certificados de Plata. Empiezan a circular las monedas. Siento la absurda, informe oposición de la banca privada que ve en el necesario manejo de los nuevos valores sólo emitidos y garantizados por el Estado, una amenaza a su preeminencia. Siento, inclusive, que fortalecen la lucha a favor de la dolarización de la economía. DE CONFIRMAR ESTA TESIS TENDRÉ QUE PREPARAR LA NACIONA-

⁷⁹ LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. I, p. 540.

LIZACIÓN DE LA BANCA. Me llegan informes de que, desde Tijuana, empieza una campañita de rumores contra el peso y contra mis colaboradores.⁸⁰

64 Si no fue una decisión planeada, que formó parte de la estrategia política de López Portillo desde el inicio de su administración, entonces fueron las circunstancias de 1982 las que transformaron esa idea remota, esa «posibilidad», en una opción real, casi espontánea, que se tuvo que llevar a cabo en el último año de su gestión. Era, por decirlo de una forma, un as bajo la manga.



⁸⁰ *Ibidem*, t. 1, p. 575.

III. DECISIÓN POLÍTICA Y SUS ARISTAS EN 1982

Si en 1977 y durante los años subsecuentes no se dio la «coyuntura» para la estatización de la banca privada, la factibilidad de esta opción fue adquiriendo mayor relevancia a medida que transcurrió el segundo semestre de 1981 y la crisis reveló su aspecto total en el año de 1982.

65

Hasta la estatización de la banca en ese año podemos hablar de tres momentos históricos en la administración del presidente José López Portillo. El primero está determinado por la «Alianza para la Producción» —con la cual el mandatario busca reestablecer el pacto entre la iniciativa privada y el gobierno federal— y abarca entre el 1 de diciembre de 1976 y el inicio del llamado *boom* petrolero, en el invierno de 1977-1978. El segundo momento histórico —al que podemos identificar como de los «tiempos de la abundancia»— se distinguió por el excesivo optimismo y la megalomanía faraónica tanto de la administración pública como de la iniciativa privada; cronológicamente coincide con el *boom* petrolero, entre el segundo semestre de 1978 y mayo de 1981. El tercero corresponde a la crisis económica y comprende de junio de 1981 a septiembre de 1982; momento que aquí trataremos en el análisis sistémico y desde la teoría de la legitimidad.

La crisis económica —como a finales del sexenio lo señalaron Heberto Castillo y Gabriel Zaid, anteceditos por otros como Leopoldo Solís, Laurence Whitehead y Samuel I. del Villar— no se podía explicar sin el segundo momento histórico de la administración: el *boom* petrolero y el dispendio faraónico. La decisión de estatizar la banca en septiembre de 1982 tampoco es comprensible sin un examen del periodo; mucho menos lo son la propia crisis económica y las repercusiones políticas del cambio en la oferta-demanda del mercado petrolero en junio de 1981. En este sentido, es indispensable preguntarse: ¿cómo se llegó a la situación del segundo semestre de 1983?

Así como resulta difícil ubicar los motivos precisos y la fecha exacta en la que José López Portillo concibió estatizar la banca en la primavera de 1977, también lo es identificar puntualmente por qué los empresarios no respondieron favorablemente al llamado de la Alianza para la Producción hecho por el presidente en su mensaje del 1 de diciembre de 1976 y a lo largo de su primer trimestre de gobierno. Como lo veremos unas páginas más adelante, este hecho será un factor determinante para que el presidente López Portillo decida colocar los descubrimientos petrolíferos en la sonda de Campeche, Chiapas y Tabasco como pilar de su proyecto de desarrollo.

Sin duda, las muestras de un acercamiento cabal con el sector empresarial por parte del gobierno fueron contundentes: culpar —aunque fuera implícitamente— a Luis Echeverría del desencuentro entre iniciativa privada y gobierno federal, desagraviar al sector con actos como la indemnización por las expropiaciones del Valle del Yaqui, o la asistencia del presi-

dente de la República a Monterrey, sede del poder económico de los empresarios. Más aún, las medidas contingentes adoptadas por el gobierno de López Portillo durante sus primeros años de gestión lo obligaban a cumplir con varios puntos para corregir las finanzas públicas, dispensando en cambio a los empresarios y los dueños del capital de cualquier imposición, haciéndoles sólo un llamado al «compromiso moral». Sin embargo, el tema que hubiera sentado a ambos a fumar la pipa de la paz y envainar las espadas quedó a la zaga: la reinversión en el país de los capitales fugados por la crisis de 1976.

67

En este punto se manifiesta un fenómeno interesante, en el que verdaderamente radica el «misterio» —digno de una investigación aparte—: al llamado del presidente de la República para invertir en México y regresar los capitales fugados, se sumaba el de las cámaras de industria y de comercio en el mismo sentido; es decir, eran los líderes empresariales quienes exhortaban a las bases a reinvertir en el país, dadas las muestras de reconciliación enviadas por José López Portillo a lo largo de su primer año de gestión. Por ejemplo, en julio de 1977, el principal banquero de México, Manuel Espinosa Yglesias, presidente de Bancomer, hizo un llamado a los miembros de la iniciativa privada a invertir: «si nos quitamos la venda de los ojos e invertimos, ayudamos al país a salir del bache económico». ⁸¹ Meses antes, el 1 de marzo de 1977, el líder Manuel Sánchez Mejorada señalaba enfáticamente: «muchos industriales no quieren darse cuenta [...] de que éste no es el momento de los negocios fabulosos, sino de cooperación para sacar al país

⁸¹ HERNÁNDEZ, 1988, pp. 111-112.

de su marasmo». ⁸² En ese mismo mes se sumaron al llamado los empresarios Bernardo Garza Sada y Agustín Legorreta. ⁸³ Estos exhortos continuaron hasta agosto de 1977, cuando Guzmán de Alba pidió un voto de confianza para con «las instituciones», y «reinvertir con fe» [sic]. ⁸⁴

68

Sin embargo, algunos empresarios y dueños del capital también manifestaron su negativa a responder a estos llamados. El hombre de negocios sonoreense Carlos Sparrow Sada, ex candidato a la presidencia de la CONCANACO, denunció que las declaraciones de sus colegas respecto de las inversiones eran falsas porque aún no había confianza y «no podrán tener suficiente confianza, mientras figuren en escena actores del desbarajuste sexenal pasado». ⁸⁵ A su vez, el presidente de la COPARMEX, Andrés Marcelo Sada, señaló que a los miembros del sector «no se les puede obligar a invertir» y que las inversiones sólo ocurrirían «cuando las condiciones sean favorables». ⁸⁶

A las contradicciones entre las bases empresariales y sus cúpulas gremiales —e incluso dentro de estas mismas— se

⁸² RODRÍGUEZ, 1988, p. 108.

⁸³ *Ibidem*, p. 109.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 112-113.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 111. En ese año ocurren los primeros movimientos dentro del gabinete, quizá como respuesta a las demandas de los empresarios: Porfirio Muñoz Ledo, secretario de Educación Pública, y Fernando Solana, secretario de Economía, vinculados al régimen anterior, renuncian a sus respectivos cargos; lo mismo ocurre con Carlos Tello Macías, secretario de Programación y Presupuesto, cuyas tendencias al empleo del gasto público como fuente de financiamiento para el desarrollo eran *non gratas* a los empresarios.

⁸⁶ RODRÍGUEZ, 1988, p. 112.

sumó el hecho de que las declaraciones de la iniciativa privada en pro de la reinversión de los capitales no pasaron nunca de compromisos morales, salvo el llamado acuerdo de «las galletas de animalitos».

La puesta en marcha de la Alianza para la Producción sólo comprometía a dos de las tres partes involucradas a cumplir con compromisos tangibles: el gobierno federal debía emprender una política de corrección de las finanzas públicas —vía una política económica austera—, mientras que el sector obrero oficial se obligaba a contener el incremento de los salarios en los siguientes tres años. En contraste, los empresarios hicieron un impreciso llamado a la «movilización» de ocho puntos —«promoción del ahorro interno y canalización a la inversión», «aumento a las inversiones», «elevar la productividad», «promover la confianza y el optimismo en el futuro del país», etc.—,⁸⁷ el cual, sin embargo, no indicaba con claridad cómo se recuperarían los capitales fugados por la crisis de 1976.

A este llamado y al reproche de López Portillo por el incumplimiento de la reinversión por parte de los empresarios y dueños del capital —durante la asamblea del 4 de agosto 1977 del Congreso del Trabajo—, la iniciativa privada respondió ese mismo mes con 10 medidas, ya específicas. Entre ellas estaba la oferta de la banca de una apertura de crédito por más de 4 mil millones de pesos, la disminución por parte de las aseguradoras de 10% en la tasa de créditos para la exportación, y el ofrecimiento de la industria de la radio y la televisión de 10% de

⁸⁷ *Ibidem*, p. 187.

tiempo-aire para anunciar ofertas de productos básicos. Esto suscitó de nuevo un desacuerdo entre los empresarios, pues a sólo tres días de publicados los 10 puntos, 50% de las cámaras de comercio de los estados se negaron a acatar el acuerdo, particularmente los puntos concernientes a mantener por el resto del año de los precios en productos básicos, así como dar a los trabajadores de planta 15 días de salario mínimo en efectivo antes del 31 de octubre.⁸⁸

70

El último ofrecimiento de los dueños de la industria y el capital privado se hace en junio de 1979, consistente en cuatro puntos orientados a «acelerar al máximo las inversiones» y «aumentar la producción y distribución de los artículos básicos»; la propuesta incluye un acuerdo específico de parte de la CONCANACO para disminuir las utilidades de 17 productos básicos, entre ellos, frijol, arroz, leche, galletas «marías» y de «animalitos», maíz, trigo, etc. El acuerdo funciona la mayor parte de ese año, al grado que el empresario Prudencio López, informa en reunión privada con el presidente que varios productos mantuvieron sus precios y, en algunos casos, incluso se redujeron.⁸⁹

Sin embargo, todo lo anterior —la ambigüedad de los empresarios y dueños del capital financiero respecto a la inversión y los reproches presidenciales a esta actitud— cambia cuando es presentado en 1979 el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, plan totalizador que desechó la sensatez de dos años de recuperación, dos de consolidación, dos de crecimiento acelerado.

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 114-115.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 123-124.

Frente a la ambigua respuesta del sector empresarial para reinvertir en el país, el gobierno de José López Portillo replanteó la solución a partir de la premisa original, el petróleo como palanca del desarrollo. El problema planteado por el gobierno al inicio de la gestión lopezportillista señalaba al financiamiento como factor primordial para volver a un funcionamiento cabal y, por lo tanto, para restituir el crecimiento económico que se había tenido en tiempos del «Desarrollo Estabilizador». Los recursos sólo podían provenir del petróleo, estrategia basada primero en el descubrimiento de las reservas probadas al final de la administración de Luis Echeverría de por lo menos 11 mil barriles y luego, en el aumento de dichas reservas y del precio mismo del carburante.

71

En un acto poco común, el primer secretario de Comercio, Fernando Solana, anunció que, ante la negativa del sector empresarial a invertir, el gobierno federal lo haría; para ello enviaría una iniciativa al Poder Legislativo para «fortalecer la acción empresarial como orientadora del comercio y para eliminar los monopolios con el fin de asegurar el abasto». Solana dijo también que el Estado mexicano «ha decidido invertir en la producción de artículos básicos pues el sector privado vacila a pesar de los estímulos recibidos».⁹⁰ Esta declaración tuvo lugar en noviembre de 1977, a casi un año de puesta en marcha la Alianza para la Producción.

Al igual que la Alianza para la Producción —como se verá en el análisis a partir de la teoría de la legitimidad para estatizar la banca privada—, esta decisión no se alejaba de la

⁹⁰ HERNÁNDEZ, 1988, p. 116-117.

concepción de Estado que tenía José López Portillo. Por el contrario, era fundamental que el Estado fuera un actor preponderante en la economía.

La presentación del Plan Nacional de Desarrollo Industrial en 1979 se da en el marco de dos acontecimientos significativos: por un lado, la indecisión de los hombres de negocios e industriales para reinvertir y, por el otro, el clímax del boom petrolero, reflejado en el incremento de sus precios: «cantidades exorbitantes de 2 dólares el barril [que pasó] a 10, 12, 14, 16 dólares el barril, se multiplica por muchos enteros el precio de barril de crudo».⁹¹

72

En estas circunstancias, el Plan contemplaba «la posibilidad de superar la crisis» mediante «el potencial financiero que brindan los excedentes derivados de la exportación de hidrocarburos».⁹² Proponía también mejorar la estructura industrial, aumentar el comercio y expandir el mercado interno mediante la reorientación de la producción a través de más infraestructura. La ambiciosa propuesta buscaba alcanzar un PIB de hasta 10% en 1980 y hacer crecer la tasa del empleo a 5% anual. Esto suponía, además de la preeminencia del Estado en la economía, un fuerte raudal de capital que se pensaba podría financiarse gracias a los constantes incrementos (de hasta 6.6%) de los precios del crudo en el segundo trienio de la administración.

Con la puesta en marcha del plan se estableció que los recursos del petróleo se canalizarían a fortalecer la estructura

⁹¹ Jorge Díaz Serrano, director general de Pemex (1976-1981), en KRAUZE, 1999.

⁹² Del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, publicado por la Sepafin, citado en RODRÍGUEZ, 1988.

productiva y atender problemas sociales. La infraestructura productiva se centró entonces en el petróleo para incrementar tanto su explotación como su exportación, superando a industrias como la siderurgia y eléctrica.⁹³ Al priorizarse el crecimiento, se estableció que las inversiones del Estado orientadas a fomentar la industria fueran directamente a través de las empresas paraestatales —consideradas ya no sólo como productoras de bienes, sino como compradoras para estimular la oferta y la demanda—, o bien, indirectamente mediante estímulos financieros e incentivos fiscales.⁹⁴

73

El hallazgo de yacimientos petroleros en el sureste mexicano y la renovada exploración de la sonda de Campeche, ocurridos al inicio de la gestión de Jorge Díaz Serrano, amigo de toda la vida de López Portillo, como director de Pemex dotó a México no sólo de una abundancia del energético, sino también de una capacidad crediticia que superó los planes originales de financiamiento para el desarrollo basado en el crudo, hasta junio de 1981.

Las reservas probadas en 1976 de por lo menos 72 mil millones de barriles, era, como lo dijo Díaz Serrano en su momento, una «carta que en cualquier banco me daban un crédito si yo iba»⁹⁵. Y el gobierno mexicano acudió a los bancos

⁹³ Véase el cuadro de Inversión Pública Federal por Objeto de Gasto 1971-1982, en RODRÍGUEZ, 1988, p. 136. La inversión en petróleo es de 28.7, 26.7 y 17.3%, mientras que la de Electricidad y Siderurgia suman en conjunto 16.6, 17.1 y 9%, en los años de 1979, 1980 y 1981, respectivamente.

⁹⁴ RODRÍGUEZ, 1988, pp. 135-137.

⁹⁵ KRAUZE, 1999.

internacionales —lo que marcaba el inicio de los «tiempos de la abundancia»—, quienes les otorgaron créditos porque creyeron en esta bonanza, ya que «nadie regala su dinero».⁹⁶

Jesús Silva Herzog, director general de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entre 1978-1979, señala que fue en ese momento cuando

74

los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, que asistíamos a reuniones internacionales, éramos literalmente perseguidos por los banqueros canadienses, americanos, japoneses, ingleses, alemanes, suizos, cada uno ofreciéndonos una operación de crédito a México en mejores condiciones que la anterior.⁹⁷

«No aprovechar la coyuntura hubiera sido una cobardía, una estupidez», declaró José López Portillo, muchos años después, al historiador Enrique Krauze. Y dicha coyuntura fue aprovechada al dedillo en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

El país recibiría para impulsar el desarrollo en el marco del nuevo plan

en esos años, de 1978 a 81, una cifra que podemos decir en términos gruesos de más o menos 100 mil millones de dólares, que no teníamos contemplados en los planes originales. [...] Son los tiempos, famosos, de que teníamos que aprender a administrar la abundancia, porque claro, el país se convirtió en unos pocos años, en un nuevo rico.⁹⁸

⁹⁶ Palabras de Carlos Tello Díaz en *ibidem*.

⁹⁷ Jesús Silva Herzog, director general de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1978-1979), en *ibidem*.

⁹⁸ *Idem*.

El dispendio faraónico de la administración pública llevó a gastos e inversiones de baja productividad, crecimiento geométrico de las plazas públicas, expansión de las plantas paraestatales, edificios convertidos en auténticos elefantes blancos, oficinas de turismo ejidal, fideicomisos para el campo, etc. Silva Herzog ilustra el dispendio en sus propios términos: «Fábricas de textiles, de bicicletas, hoteles, restaurantes... Yo siempre cuento, y me gusta hacerlo, que llegamos a tener hasta un cabaret. Que probablemente haya sido el único cabaret en el mundo que perdía dinero».⁹⁹

75

En términos simples, el régimen de José López Portillo escogió financiarse mediante la deuda externa, con cargos fincados en los supuestos del *boom* petrolero: crecimiento constante del precio del barril del crudo, así como de la enorme riqueza depositada en el subsuelo mexicano.

Al nuevo llamado optimista del gobierno federal —basado en las nuevas capacidades del país gracias al petróleo— se sumó el de la iniciativa privada, pues era tal

la capacidad de convocatoria de López Portillo, que indujo a las empresas a lanzarse a proyectos incluso mayores que los que hubiera aconsejado la sensatez en la conducción empresarial. El gran crecimiento de las empresas mexicanas en esa época se dio en buena parte con financiamiento en dólares.¹⁰⁰

Bernardo Quintana, insigne miembro del sector empresarial,

⁹⁹ KRAUZE, 1999.

¹⁰⁰ Carlos Abedrop, presidente de la Asociación de Banqueros de México (1982) en *ibidem*.

señalaba en abril de 1979, poco tiempo después de presentado el nuevo plan de la administración lopezportillista, que «nunca antes hemos estado tan seguros como ahora de que México se encuentra, gracias a la riqueza de los hidrocarburos que encierra su subsuelo, en la antesala de una época de prosperidad y de crecimiento sostenido...». ¹⁰¹ El presidente de la CANACO, Jorge A. Chapa Salazar, decía a su vez, en 1980, que «seguimos siendo bendecidos por Dios, porque no sólo tenemos petróleo, sino un gran presidente y un gran pueblo». ¹⁰²

76

El Grupo Industrial Alfa de Monterrey, atendiendo al llamado del presidente para reinvertir, fue el más interesado en reinsertar su capital de riesgo en la economía comprando empresas al por mayor. ¹⁰³ Los empresarios regios

no discriminaban. Adquirían fábricas de cuchillos, empacadoras, plásticos... Su límite era la Sección Amarilla del Directorio. Pagaban generosamente sin demasiado regateo. Para administrar las fábricas contrataron cientos (o miles) de especialistas con grados en universidades norteamericanas, dueños de un currículum vasto y una experiencia nula [pagándoles] sueldos suntuosos, oficinas portentosas y portentosas secretarías [sic]. ¹⁰⁴

Y fue el endeudamiento el factor decisivo que arrastró al desastre tanto a empresarios como a funcionarios públicos, cuando los precios del crudo cambiaron, en junio de 1981.

¹⁰¹ RODRÍGUEZ, 1988, p. 130.

¹⁰² *Ibidem*, p. 105.

¹⁰³ Su monto para reinvertir fue dispuesto en 100 mil millones de pesos durante el sexenio. STORY, 1990, p. 207.

¹⁰⁴ KRAUZE, 1982, p. 16.

En el caso de la iniciativa privada, el endeudamiento resultaba atractivo porque las tasas de interés eran bajas debido al exceso de liquidez. Además, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, algunos industriales veían el endeudamiento como un medio natural para lograr su modernización y auge, de ahí que muchos como Grupo Alfa compraran empresas al por mayor. La balanza comercial fue presionada porque se creyó que posteriormente sería recompensada por los ingresos del petróleo; de este modo, mientras ni las empresas del sector privado ni las del público generaban exportaciones, la demanda de importaciones crecía de más de 3 mil millones de dólares en 1977 a cerca de 15 mil millones en 1982.¹⁰⁵ Cuando la «apuesta» por el petróleo contagió a todos, ocurrió un hecho señalado por Heberto Castillo y Gabriel Zaid: para muchos industriales era mucho más barato importar que exportar, era barato y corría por cuenta del petróleo que en los «tiempos de la abundancia» llegó a constituir 77% del total de las exportaciones; es decir, se recurría a la deuda vía crédito externo, la cual fue acumulándose hasta que todo cambió en el segundo semestre de 1981.

Esto último, sin embargo, no fue anticipado por nadie. Por el contrario, el presidente de la Asociación de Bancos de México, Carlos Abedrop Dávila, dijo en mayo de 1979 que «todos los signos confirman que se ha logrado la recuperación económica y que, además, vivimos un coyuntura excepcional que permite al país consolidarse y emprender nuevas etapas de desarrollo, hasta ahora inaccesibles».¹⁰⁶ Otro caso signifi-

¹⁰⁵ RODRÍGUEZ, 1988, pp. 139-141.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 160.

cativo fue el del presidente de la CONCAMIN, Ernesto Rubio del Cueto, quien señalaba que en el momento de presentarse el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y en la coyuntura del boom del petróleo, el país estaba a las «puertas de un desarrollo acelerado».¹⁰⁷

78

El optimismo por los «tiempos de la abundancia» que en el segundo trienio de la presidencia de José López Portillo recontagió tanto a empresarios como a la administración pública, quedó bien definido por el término de la «apuesta», propuesto por Gabriel Zaid. Todas las decisiones económicas estuvieron basadas en la especulación. Entre los apostadores se forman cadenas que son

cartas que piden ser multiplicadas por cada persona que las recibe. A veces las cadenas consisten en enviar dinero a la persona anterior y recibirlo multiplicado de las siguientes. Teóricamente, mientras no se rompa la cadena, todos los participantes se benefician [...] Esto implica una ganancia que, aparentemente, sale de la nada, aunque sale realmente de los últimos en creer, que son los que pierden. Mientras crece la cadena y hay fe en el milagro se puede sacar algo de la nada, el milagro continúa. [...] seguir el juego, hacer como que se cree, puede sostener el milagro. Si los acreedores se portan como acreedores, y ninguno arruina el juego con su falta de fe, el juego puede seguir. Claro que, finalmente, esto requiere crédito infinito y nadie puede dar crédito infinito.¹⁰⁸

¹⁰⁷ *Idem.*

¹⁰⁸ ZAID, 1982, p. 14.

Todos creyeron que el milagro seguiría *ad infinitum*; siguieron pidiendo crédito, confiados en el fenómeno del petróleo y las atractivas tasas de interés; expandieron sus negocios (Grupo Alfa y Pemex como casos antonomásticos de los sectores privado y estatal, respectivamente), sin basarse en las utilidades sino en el crédito; así fue como el dispendio caracterizó a este periodo histórico de México. Los acreedores creyeron que el milagro continuaría *ad infinitum*, pues siguieron prestando a quienes tenían tanta fe en el milagro del petróleo.

Si bien para los sectores gubernamental y paraestatal el espejismo del auge que experimentaba en esos años el país —incluyendo el sector empresarial— resultaba alentador, todo vino a derrumbarse a comienzos del primer semestre de 1981, cuando el precio del barril de crudo cayó. Este hecho dio lugar a una vorágine en la que no sólo se intentaba salvar al país del colapso de una eventual bancarrota, sino también al edificio social desgastado por las masacres de 1968 y 1971, y, ahora, por el irresponsable manejo de las finanzas en la última década, al Estado social emanado de la Revolución mexicana.

Desde el punto de vista de la teoría de los sistemas —y a la luz de lo expuesto anteriormente—, las autoridades políticas crearon las circunstancias de endeudamiento experimentadas en 1982 mediante asignaciones imperativas —capitalizadas por el ambiente internacional— como el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, luego Plan Global de Desarrollo, y los diminutos fomentos al desarrollo a nivel estatal y municipal, que, en la coyuntura del *boom* petrolero, supusieron que serían las adecuadas para resolver de tajo un problema tan ancestral como vigente, tan complejo como grande: la miseria atávica de México.

Pese a la nula o ambigua respuesta de los empresarios a los continuos llamados del presidente para reinvertir, en el escenario internacional tan favorable de 1978 y 1981, el sistema político mexicano logró un importante apoyo de parte del sector empresarial. Tanto el gobierno como el sector empresarial creyeron que las circunstancias cambiaban y los sueños de grandeza de todos los tiempos se consagraron en ése que estaban viviendo al amparo de la riqueza petrolera.

80 Según el discurso político de López Portillo, era la oportunidad histórica de la Revolución mexicana para redimir las faltas cometidas desde la masacre en la Plaza de las Tres Culturas. El Estado social mexicano, en tanto rector de la «vida nacional», se convertiría a los ojos de todos los miembros de la sociedad en el redentor absoluto de una historia en la que abundan las decepciones agudizadas por los agravios.

Era, como afirmó el mandatario con singular sabiduría, la última oportunidad de la Revolución mexicana. Oportunidad que, sin embargo, perdió.

III.1 CIRCUNSTANCIAS DE 1982 Y PROBLEMAS SISTÉMICOS

Cuando el miércoles 1 de septiembre de 1982 José López Portillo se presentó a rendir su último informe de gobierno, muy pocos conocían la importante decisión que había tomado: nacionalizar la banca privada y establecer el control total del tipo de cambio. El mensaje pronunciado en el antiguo recinto del Poder Legislativo, en la esquina de las calles de Donceles y Allende, no es sólo la justificación de su desempeño o la bitácora que lo exculpaba del estrepitoso fracaso de su mandato, sino la exposición de motivos sistémicos y políticos para estatizar la banca privada.

En primer término, expone su evaluación (y evolución) del ambiente del sistema político; por otra parte, expresa las circunstancias y actividades del ambiente que a su juicio ponían en riesgo el funcionamiento del sistema político en su conjunto.

Simultáneamente al VI Informe, sus memorias políticas dejan ver la evolución del proceso de toma de decisiones políticas durante el periodo de la crisis (junio de 1981 a septiembre de 1982), así como el dramático arribo a la estatización y el control total de cambios. Es decir, dicho documento pone de manifiesto cómo varios factores en el marco de la teoría de los sistemas resultaron en la decisión de nacionalizar la banca.

81

Así como el periodo presidencial de José López Portillo puede ser analizado a la luz de tres momentos histórico-políticos (Alianza para la Producción, tiempos de la abundancia o *boom* petrolero, y crisis económica), también lo puede ser el correspondiente a la última etapa de su administración.

La etapa de la crisis económica puede perfilarse a través de cuatro grandes eventos que antecedieron la decisión presidencial de estatizar la banca: 1) 1 de junio de 1981: la OPEP baja el precio del petróleo; 2) 17 de febrero de 1982: devalúa la moneda de 28.50 a 46 pesos por dólar y el Banco de México se retira del mercado cambiario; 3) 5 de agosto de 1982: la moneda vuelve a devaluarse, ahora a 65 pesos y 85 pesos por dólar en sus modalidades cambio fijo y libre, respectivamente (doble paridad del peso); y, 4) 1 de septiembre de 1982: nacionalización de la banca y control del tipo de cambios.

El siguiente análisis no es un recuento cronológico de los últimos días de la administración lopezportillista, sino el estudio de un proceso de toma de decisiones políticas en el marco de la teoría de los sistemas, bajo el enfoque del politólogo David Easton.

De este modo, el presente análisis establece los siguientes puntos como premisas para apreciar la toma de la decisión política de nacionalizar la banca privada desde junio de 1981, fecha en que inició la descomposición de la política económica de López Portillo.

- 1) Los insumos que llegan al sistema político desde el ambiente.
- 2) Si dichos insumos son motivo de tensión para el sistema político.
- 82 3) La manera en que el sistema político —y en concreto las autoridades del mismo— hacen frente a los efectos de los insumos. (En este punto se debe poner especial atención a los productos políticos y asignaciones imperativas de valores que sofocan las tensiones y/o perturbaciones provenientes del ambiente.)
- 4) La retroalimentación del ciclo en que los productos y/o asignaciones imperativas sofocan las tensiones, perturbaciones o satisfacen las demandas del ambiente (proceso evaluado por las autoridades del sistema político).

Este proceso, que es casi cíclico, nos conducirá desde la caída internacional de los precios del petróleo hasta la misma nacionalización de la banca, a la vez que permitirá demostrar que los efectos del ambiente incidieron en la decisión de López Portillo anunciada en su VI Informe Presidencial.

El mayor error cometido durante la etapa anterior a la de la crisis económica —la del boom petrolero— fue cimentar todos los planes y proyectos en «ciertos supuestos estables de

financiamiento». ¹⁰⁹ El permanente crecimiento de la producción y exportación del petróleo, así como el flujo constante de divisas mediante los préstamos externos acallaron las voces de medida y obnubilaron la perspectiva de una contingencia en todos los niveles, públicos y privados. Como una ironía del destino, la piedra angular de esos «supuestos estables», el precio del petróleo, cavaría la tumba del proyecto faraónico de López Portillo y de varios megaproyectos empresariales, entre ellos el del Grupo Alfa de Monterrey.

Para el invierno de 1980-1981 la economía se encontraba fundamentada sobre un andamiaje cuyas características de un momento a otro podían trastocar el funcionamiento de la política económica e, incluso, del mismo sistema político.

En principio se cimentó toda la economía en el volátil y siempre frágil precio del petróleo, cuyas variaciones no eran desconocidas por los gurús de la economía mexicana en 1980. ¹¹⁰ Como consecuencia, la riqueza que supuestamente produciría, por un lado, los vastos yacimientos de Campeche y el Golfo de México (anunciados en enero de 1978) y, por el otro, un precio alto del barril a causa de la Guerra de Yom Kippur, llevó al gobierno mexicano a solicitar préstamos a la banca internacional y a las instituciones crediticias internacionales (como el FMI). No obstante, la carga de estos préstamos resultaba ya excesiva para el invierno de 1980-1981, pues se había im-

¹⁰⁹ Palabras de José López Portillo en su VI Informe Presidencial (LÓPEZ PORTILLO, 1982, p. 47).

¹¹⁰ Se había hecho la observación de que la economía mexicana corría el riesgo de terminar petrolarizada, tal como había ocurrido con la de Venezuela en la misma década de 1970.

plementado una política de gasto público como eje del desarrollo económico del país vía planes totalizadores (primero el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y luego Plan Global de Desarrollo) y subsidios a varios productos (maíz, tortilla, luz, gasolina, granos, transporte público, metro, etc.) con cargo a los créditos obtenidos del exterior. Por si fuera poco, la tan ansiada construcción de otras vías de exportación nunca fue alentada por el gobierno ni por la Iniciativa Privada; contrariamente, la balanza comercial de México se fundamentó primordialmente en el petróleo, el café, el algodón y los minerales. Estado y empresarios decidieron endeudarse sin producir, porque así lo consideraron conveniente.

De este esbozo, no resulta extraño que las advertencias hechas por miembros de la academia mexicana como Gabriel Zaid, Heberto Castillo y Víctor Urquidi nunca fueran atendidas; el optimismo producido por el anuncio del advenimiento de los «tiempos de la abundancia» y, luego, de que los «veintes caían» a las arcas, impidió que se previera un cambio en las circunstancias.

En estrictos términos sistémicos, la mayor perturbación, es decir, la actividad que derrumbó los nuevos sueños imperiales y desquició el funcionamiento de buena parte del Estado mexicano entre 1981 y 1982 provino del ambiente, es decir, emanó de la parte extrasocietal del sistema: la caída internacional de los precios del petróleo.

A. 1 de junio de 1981

La caída internacional de los precios del petróleo, el descenso de las exportaciones mexicanas de materias primas y el

aumento de las tasas de interés fueron las tres importantes perturbaciones tensivas que, por ser actividades del ambiente, entorpecieron el funcionamiento de la política económica implementada por el Estado mexicano desde 1978 y, al hacerlo, también develaron que el proceso de toma de decisiones que había caracterizado al régimen había alcanzado su límite.

La fecha precisa del cambio en los precios del crudo internacionales fue registrada por el propio presidente López Portillo en los apuntes que llevó durante su mandato: el 20 de abril de 1981; el reino de Arabia Saudita había anunciado ese día que reduciría el precio de su barril debido a una sobreproducción.¹¹¹ Meses más tarde, el 1 de junio de 1981, el director general de Pemex, Jorge Díaz Serrano, expuso al mandatario que, dado que la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) había anunciado una reducción en el costo de sus hidrocarburos debido a la constante del precio del crudo saudita, había que bajar el precio de la mezcla mexicana.¹¹² Este brusco descenso del precio del petróleo obedecía a los mecanismos implementados desde mediados de la década de 1970 por los países industriales —Estados Unidos, Japón y Europa occidental, principalmente— para ahorrar energía y cambiar los patrones de consumo de sus propias poblaciones.

A la caída del precio del crudo se sumó la disminución de las exportaciones de otros productos, principalmente materias primas como café en grano, algodón, cobre, plomo y plata cuyas remesas —que significaban una importante fuente

¹¹¹ LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1046.

¹¹² *Ibidem*, t. II, p. 1058.

de ingresos— se vieron frenadas considerablemente a partir de junio de 1981.

Por último, de manera simultánea, se dio el incremento en las tasas de interés en los bancos internacionales; según los datos expuestos en agosto de 1982 en una conferencia por el secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, las tasas pasaron de 5 ó 7% en 1976 a casi 15% para la época de la crisis económica.¹¹³ Tan sólo en Estados Unidos la tasa nominal de interés a corto plazo alcanzó en 1981 el 20%.¹¹⁴

86

Estos impactos sobre el sistema pronto originaron un estado de tensión. Primeramente, el simple hecho de que el precio del petróleo descendiera desquiciaba las «cuentas» planteadas para los dos últimos años de la administración de López Portillo; y no sólo eso, sino también la política económica emprendida desde 1978, ya que el gasto público permanecía elevado para 1981. Por otra parte, la balanza comercial de México frente a otros países, pero en especial frente a Estados Unidos, trastornaba el equilibrio exportación-importación, incrementando este último rubro. Y, a consecuencia de las tasas de interés de la banca internacional, el país se volvió un deudor potencial con el mero giro de las circunstancias; para 1981, tal como lo habían advertido algunos banqueros neoyorquinos al director del Banco de México, Gustavo Romero Kolbeck, durante un viaje a Estados Unidos a comienzos de 1981, México y Brasil se encontraban «saturados de préstamos».¹¹⁵

¹¹³ SILVA HERZOG, 2007, p. 232.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 52.

¹¹⁵ LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1031.

No obstante, el foco de tensión creado por estas perturbaciones para los sistemas político y económico, pronto se vio capitalizado en una «incertidumbre en el mercado cambiario» que estimuló —dadas las circunstancias, según apunta Silva Herzog en sus memorias— «una enorme salida de capitales al exterior».¹¹⁶ Se iniciaba así el problema central de López Portillo en el último tramo de su gestión: la salida de dólares.

Las autoridades del sistema político mexicano pronto dieron una respuesta al ambiente, pero ninguno de los productos políticos o de las asignaciones imperativas lograron mitigar la carga de tensión que ya se producía en el sistema.

Su reacción inmediata al cambio del precio en los hidrocarburos fue una interpretación del fenómeno como algo temporal que sería seguido por un repunte; en consecuencia, como señala Silva Herzog, «no había necesidad de introducir ajustes al programa económico de expansión ni ajustar a la baja los precios del petróleo, de conformidad con lo que sucedía a nivel mundial».¹¹⁷ Agrega el ex subsecretario de Hacienda: «Visto en retrospectiva y a pesar de la ausencia de elementos firmes en su momento, tal vez esa interpretación haya sido uno de los errores económicos más serios y costosos en la vida reciente del país».¹¹⁸

El mismo López Portillo, cabeza de las autoridades del sistema, compartía dicha interpretación. Después de una reunión celebrada el 26 de julio de 1981, presumiblemente con el gabinete económico, en la que se optó por el sosteni-

¹¹⁶ SILVA HERZOG, 2007, p.52.

¹¹⁷ *Ibidem*, p.52.

¹¹⁸ *Idem*.

miento del precio y la producción del hidrocarburo mexicano, el mandatario apuntó contundentemente en sus memorias: «Nos la jugamos y la tenemos que ganar, pues el petróleo es el factor de confianza del país».¹¹⁹

Hasta hoy, resulta difícil de determinar el costo político de esta asignación imperativa como consecuencia del descenso en el precio del petróleo. Al darse el ajuste de precios de la OPEP y al decidir el director de Pemex seguir los pasos de los países miembros de dicha organización, el presidente decidió despedir a este último y obligó a la paraestatal a sostener un precio alto de la mezcla mexicana hasta el 3 de agosto de 1981. Más aún, el precio del hidrocarburo mexicano se elevó 2 dólares sobre el precio original.

A la errónea interpretación se sumaron los motivos particulares de José López Portillo para no descender el precio del barril mexicano.

Como ya se dijo, el presidente pidió la renuncia a Jorge Díaz Serrano, rehabilitando a Rodolfo Moctezuma Cid como director de Pemex.¹²⁰ Inicialmente se atribuyó esta decisión a que Díaz Serrano bajó el precio del barril 4 dólares sin consultar al presidente,¹²¹ ni esperar la reunión del gabinete económico;¹²² este argumento, no se sostiene pues la visita de

¹¹⁹ LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1073.

¹²⁰ A inicios del sexenio, Rodolfo Moctezuma había sido despedido de su puesto como secretario de Hacienda y Crédito Público por sus disputas con Carlos Tello, entonces titular de Programación y Presupuesto.

¹²¹ López Portillo escribe en sus memorias: «Jorge Díaz Serrano me pidió autorización para bajar el precio del petróleo» (LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1058).

¹²² Según López Portillo, antes de iniciada la reunión del gabinete económico, Díaz Serrano ordenó girar unos télex bajando el precio del

Díaz Serrano al presidente, del 1 de junio, tuvo precisamente esa intención: pedir su autorización para bajar el precio de la mezcla mexicana, como habían hecho los países de la OPEP. En realidad, la despedida del director de Pemex se debió a impulsos más profundos y relevantes para José López Portillo. Incluso, podría decirse que fue un abono más a la interpretación errónea del cambio en el mercado de los hidrocarburos.

El 5 de junio de ese año, López Portillo considera que Díaz Serrano ha cometido un error muy grave al bajar los precios del petróleo mexicano, medida que ve, además, como una forma de «sumisión a las compañías norteamericanas»,¹²³ que atenta contra la «autodeterminación» lograda por el boom petrolero. A sus ojos, la medida también debilitaba la figura presidencial frente a dos factores del ambiente del sistema político: por un lado, en lo interno, estaba el «proceso sucesorio», según el cual en noviembre de 1981 debía ser ungido el nuevo candidato del PRI; por otro lado, en lo externo, el presidente señalaba que «me siento debilitado frente a los Estados Unidos [con cuyo nuevo presidente, Ronald Reagan, estaba programada una reunión para julio de 1981]; llegaré un poco vencido y desde luego en una situación desagradable para la [cumbre] Norte-Sur»¹²⁴ a celebrarse en Cancún en octubre de ese año. Así lo resume en sus memorias: «No me gustó la oportunidad, ni la forma. Parecemos esquirolas de la OPEP, y tenía yo una sensación de vergüenza».¹²⁵

barril de la paraestatal (*ibidem*, p. 1060).

¹²³ *Ibidem*, t. II, p. 1061.

¹²⁴ *Ibidem*, t. II, p. 1059.

¹²⁵ *Ibidem*, t. II, p. 1061.

Por otra parte, en cuanto al déficit en la balanza comercial y a la fuga de dólares, el problema se consideró como concierne exclusivamente a divisas, por lo que se solicitaron préstamos a la banca y las instituciones de crédito internacionales para sofocar el estado de tensión que experimentaba el sistema, sobre todo por la fuga de dólares que en julio y agosto de 1981 se intensificó. En términos sistémicos, se decidió dar a estos efectos en particular una sola respuesta. Explica Silva Herzog:

90

Durante julio y agosto de 1981 salieron del país alrededor de 9 mil millones de dólares. Este éxodo se compensó con un precipitado proceso de contratación de crédito externo a corto plazo. La capacidad de obtención y negociación de la banca internacional se puso a prueba y fue un éxito, medido por los recursos contratados.¹²⁶

En realidad, ninguna de las dos medidas logró mitigar, ya no se diga sofocar, los efectos de las perturbaciones que provinieron del ambiente extrasocietal. Por el contrario, sólo fueron un ladrillo más en la construcción de la crisis de 1981-1982.

En el caso del petróleo, al llegar la asignación imperativa al ambiente pronto fue mal recibida por los clientes de México. Muestra de ello es el caso de Francia, que al no ver un precio acorde con los manejados por el mercado internacional se retiró como comprador del carburante mexicano. La reacción de José López Portillo fue ordenar a José Andrés de Oteyza, secretario del Patrimonio y Fomento Industrial, que se excluyera al país galo de todos los proyectos de desarrollo

¹²⁶ SILVA HERZOG, 2007, pp. 52-53.

de México.¹²⁷ Algo incomprensible, pues a la luz del enfoque sistémico así se alimentaba a un efecto negativo del ambiente extrasocietal con una asignación imperativa negativa. Pero esto fue sólo un caso de los casi 16 mil millones de dólares que dejó de recibir el país aquel año por concepto de venta de petróleo según estimaciones de Jorge Díaz Serrano;¹²⁸ otras apreciaciones calcularon el efecto negativo de esta asignación en pérdidas por concepto de ventas en la producción: de 1.3 millones de barriles vendidos al día durante el primer trimestre de 1981, la cifra cayó a sólo 500 mil barriles para julio y agosto de ese año.¹²⁹

91

Como en el caso de la respuesta al cambio en los precios petroleros, la asignación imperativa de seguir pidiendo créditos al exterior para sostener la balanza comercial y la fuga de dólares tampoco sofocó la tensión, sino, por el contrario, la avivó; precisamente en ese año de 1981 «el país utilizó más recursos externos que en todo el periodo de 1975-1980»;¹³⁰ es decir, México se endeudaba cada vez más. Como lo expuso José Ángel Gurría, director general de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1981-1982, con esta medida las autoridades sólo «tapaban» las tensiones que se acumulaban para el segundo semestre de 1981, tales como el déficit en la balanza comercial, de cuenta corriente y fiscal, así como el sobreendeudamiento externo, «trayendo más crédito externo».¹³¹

¹²⁷ LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1076.

¹²⁸ KRAUZE, 1999.

¹²⁹ SILVA HERZOG, 2007, p. 52.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 53.

¹³¹ KRAUZE, 1999.

En este punto conviene subrayar el aspecto de la retroalimentación en el proceso de la toma de decisiones de José López Portillo durante la etapa de la crisis económica. Factor de suma trascendencia ya que el presidente es, a fin de cuentas, en ese momento, la figura central que toma y lleva a efecto las decisiones políticas del sistema político mexicano.

92 Como primer punto, a lo largo de las memorias de López Portillo se revela su parcial —y en algunos casos, franca— incompreensión del manejo de las finanzas públicas, área que se suponía era su fuerte, dado su paso por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la que incluso fue titular.

Ejemplo de esta situación atípica es la reacción a la caída de los precios del petróleo. Irónicamente, los movimientos del mercado del elemento que sustentaría el desarrollo inusitado del país en un sexenio —la exportación a granel de hidrocarburos, con la consecuente caída de los «veintes» en las arcas nacionales— no era entendido del todo por José López Portillo. Escribió el ex presidente en *Mis tiempos*: «Hay ahí un área obscura que no se me comunicó suficientemente. Ciertos entendimientos a la alza y a la baja que no entendí bien».¹³² La nota es reveladora por sí misma: por un lado, afirma que Díaz Serrano no le explicó a cabalidad los menesteres de sentar las bases económicas del país sobre el volátil mercado petrolero —y quizá sobre la capacidad crediticia del país sustentada en el mismo elemento—; por otro lado, pone en evidencia la parcial ignorancia de López Portillo sobre el fenómeno, más aún cuando la nota es del 19 de junio de 1981, es decir, posterior al

¹³² LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, pp. 1068-1069.

despido de Díaz Serrano como director de la paraestatal y previa a la decisión de subir 2 dólares el precio de la mezcla mexicana sobre los cuatro dólares que se habían bajado a antes de la caída del precio, lo que se autorizaría el día 26 del mismo mes.

El otro caso es la fuga de dólares. El presidente López Portillo no entiende cómo es que miles, cientos de miles, millones y hasta cientos de millones salen del país. Desde el 5 de febrero de 1981, cuando David Ibarra, secretario de la SHCP, y Gustavo Romero, director del Banco de México, le informan de esta situación, el presidente escribe: «Hay algo en el área financiera que no entiendo bien. Es una cierta actitud que no se expresa sino de soslayo [sic]». ¹³³

93

Aquí se encuentra buena parte del origen de la estatización de la banca y el control total del tipo de cambio, situación que irá agudizándose o adquiriendo mayor relevancia para José López Portillo, en tanto jefe del Estado Mexicano y principal emisor de asignaciones imperativas de valores del sistema político; así la crisis también irá penetrando hasta alcanzar las proporciones a las que muchos historiadores, intelectuales y analistas políticos y económicos se han referido.

Y es que al no entender qué pasaba a lo largo de la etapa de la crisis económica, José López Portillo interpretó por sí y para sí mismo la situación. Eso lo muestran las notas concernientes a cada uno de los casos tratados. Sobre el cambio en el mercado petrolero a causa de los países de la OPEP, el 1 de junio de 1981, López Portillo apunta: «Parece que hay acuerdo

¹³³ *Ibidem*, t. II, pp. 1036-1037.

con los Estados Unidos». ¹³⁴ El 19 de junio de ese año, después de observar que los precios del petróleo, especialmente el de Arabia Saudita, se mantienen bajos, juzga y cavila sobre el tema: «Entramos, ahora sí, de lleno, a la intriga internacional, que siento ominosa». ¹³⁵ En lo concerniente a la fuga de capitales, luego de que David Ibarra Muñoz se entrevistara con él para comunicarle que la situación económica era «muy grave», López Portillo anotó para sí mismo: «Alguien me quiere reproducir un clima como el de 1976. Rumores, fugas de dinero, intrigas. [...] No acabo de entender qué pasa [...] No sé si de afuera empiezan a actuar, tratando de desestabilizarnos». ¹³⁶

Por un lado, le resulta difícil aceptar que la otrora situación de abundancia se haya derrumbado a raíz de la caída de los precios en los hidrocarburos, pero tampoco entiende cómo es que ese mismo hecho ha llevado, durante el segundo semestre de 1981, a una situación similar, o peor, que la vivida en 1976. Este escenario en el proceso de la retroalimentación es la —única— posible explicación de que se continúen emitiendo asignaciones imperativas erróneas que avivan la tensión en el sistema. Al no entender lo que sucede, el presidente siente que debe hacer algo que, a su juicio y de acuerdo con su evaluación del ambiente, mejore el escenario.

¹³⁴ *Ibidem*, t. II, p. 1058.

¹³⁵ *Ibidem*, t. II, p. 1069.

¹³⁶ *Ibidem*, t. II, p. 1074.

Emitidas las asignaciones imperativas concernientes a los primeros efectos del ambiente, sus consecuencias de regreso al sistema político mexicano no se hicieron esperar: se formularon las demandas de devaluación de la moneda y de una acción contundente en el manejo del gasto público, lo que a su vez avivó intensamente una perturbación que se volvía cada vez más tensa: la fuga de capitales (principal preocupación de José López Portillo a lo largo de sus memorias y tópico central en el mensaje del VI Informe Presidencial).

La devaluación del peso fue planteada al presidente desde el interior del sistema (por las autoridades financieras) y desde el ambiente intrasocietal (los empresarios, pero sobre todo la Asociación de Banqueros de México). El 8 de julio de 1981 se lo sugirieron miembros del gabinete —cuyos nombres sólo él conoció, pues no los menciona—. ¹³⁷ Por otra parte, en fecha no determinada, Carlos Abedrop, entonces presidente de la Asociación de Banqueros de México, acude con el pleno de la banca privada —presumiblemente incluidos Manuel Espinosa Yglesias y Agustín Legorreta, presidentes de Bancomer y Banamex, respectivamente—: «le pedimos al presidente que devaluara. Era insostenible el tipo de cambio que se estaba manejando, porque lo más barato en el mercado era comprar dólares, y la gente no es tonta, lo sabía y compraba dólares». ¹³⁸

La otra demanda, la del control del gasto público, se le presentó al Presidente en el marco de su decisión suprema

¹³⁷ *Ibidem*, t. II, p. 1079.

¹³⁸ KRAUZE, 1999.

en la política de esos tiempos: designar al candidato del PRI, que para efectos del sistema político autoritario, era el sucesor del presidente en turno. La demanda exigía una decisión sobre qué datos debían ser aceptados para calcular el déficit fiscal del año de 1981: los de la SHCP o los de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

96 En otro polo, la perturbación que se mantenía como constante en este periodo, agudizándose ante la tímida respuesta de las autoridades, era la fuga de capitales. Entre agosto de 1981 y febrero de 1982 la salida de dólares se llegó a estimar en 20 mil millones.¹³⁹

Las tensiones causadas por estos insumos incidían en el funcionamiento del sistema político. La devaluación y su formulación se debían a la sobrevaluación que mantenía el peso frente al dólar; si bien éste último eran un bien barato, al ser sostenido con créditos externos a corto plazo, era fuente de tensión por la vía del endeudamiento. La fuga de capitales también provocaba en buena medida que se siguieran comprando dólares en las ventanillas de los bancos y, en consecuencia, que se agotaran las reservas de divisas en el Banco de México. Como observó Silva Herzog, el fenómeno respondía a que «no eran sólo las grandes tesorerías de las empresas las que buscaban la protección cambiaria, sino también personas diversas de ingreso bajo que querían cambiar sus activos en moneda extranjera».¹⁴⁰

Eso por el lado de la demanda de devaluar y la perturba-

¹³⁹ Jesús Silva Herzog, subsecretario de Hacienda y Crédito Público (1981-1982) en KRAUZE, 1999.

¹⁴⁰ SILVA HERZOG, 2007, p. 56.

ción causada por la fuga de dólares...

Por la parte del gasto público, para 1981 éste había alcanzado un ritmo inimaginable e incontenible. De la decisión de aceptar las cifras de la SHCP o las de SPP dependería el ritmo de inversión del Estado mexicano para el siguiente año. Para la fecha en que se debía aceptar una u otra cifra se tenía ya la vaga idea del raudal de endeudamiento de Pemex, puesto que el 19 de junio de 1981, cuando plantea la situación al nuevo director de la paraestatal, Rodolfo Moctezuma Cid, el presidente reconoce «la extraordinaria labor de Jorge [Díaz Serrano] en exploración y explotación, pero el inevitable desorden inercial en el ámbito financiero, de compras y contratación que impide [un] control eficiente».¹⁴¹

97

A la demanda de devaluación, que por vez primera se plantea en sus memorias el 4 de julio de 1988,¹⁴² López Portillo respondió con una frase definitiva: «no devalúo de golpe»;¹⁴³ el 14 de julio, luego una junta con el gabinete económico, ordena que sean revisadas otras alternativas que eviten la devaluación, tales como recortes al presupuesto, aranceles altos, licencias, estímulos a la importación y hasta un alza en productos petroquímicos.

Las decisiones destinadas a sofocar el gasto público se presentan en agosto, cuando se autoriza un recorte de 3% con el objetivo de frenar el déficit público que para 1981 ascendía a casi 14% del PIB.¹⁴⁴ También se procuró reducir los

¹⁴¹ LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1068.

¹⁴² *Ibidem*, t. II, p. 1079.

¹⁴³ *Ibidem*, t. II, p. 1082.

¹⁴⁴ SILVA HERZOG, 2007, p.53.

subsidios, cuyo monto ascendió en 1981 a 813 mil millones de pesos (13% del PIB),¹⁴⁵ y que por ende canalizaban gran parte del gasto público a facilitar el consumo de productos como el maíz y la gasolina.

98 Junto a las alternativas que buscan evitar una devaluación surgió un nuevo producto político: los llamados a solidarizarse con el peso. En este contexto se dio el hecho que ha quedado inscrito en los anales populares de la crisis económica mexicana del siglo xx: la defensa del peso como «perro». La frase, pronunciada por primera vez el 17 de julio de 1981, durante una conferencia con corresponsales extranjeros;¹⁴⁶ y reiterada en la v Reunión de la República, en el Hospicio Cabañas de la ciudad de Guadalajara, el 5 de febrero de 1982.¹⁴⁷

Las secretarías de Hacienda y Programación presentaron dos cifras diferentes para el déficit público de 1981 —el que, según algunas publicaciones, fue factor en la sucesión presidencial de 1981-1982—;¹⁴⁸ esta dicotomía generó confusiones en el presidente, impidiéndole tomar decisiones categóricas, aunque al final se inclinara por una de las partes. Hacienda calculaba dicho déficit en 600 mil millones de pesos, mientras que Programación y Presupuesto lo estimaba en 490 mil millones.¹⁴⁹ El presidente eligió aceptar la cifra menor (¿con-

¹⁴⁵ Para el siguiente año, estos ascendieron a 1'230 millones de pesos (LÓPEZ PORTILLO, 1982, p. 40).

¹⁴⁶ LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1085.

¹⁴⁷ *Ibidem*, t. II, p. 1168.

¹⁴⁸ Véanse CASTAÑEDA, 2000; y RAMOS, 1993.

¹⁴⁹ Escribe López Portillo el 4 de septiembre de 1981: «En el Gabinete Económico se mantienen las diferencias del déficit: SPP 549,000; Hacienda 600,000. Así no puedo tomar decisiones. Exhortos y regaños sobre

veniencia, halago, engaño?, no se sabe qué razón lo movió a hacerlo).

López Portillo no piensa en ese momento que la disparidad de las cifras se deba a la coyuntura de la sucesión, aunque años más adelante así lo reconozca.¹⁵⁰ La realidad es que Miguel de la Madrid Hurtado, entonces secretario de Programación y Presupuesto, ya se perfilaba como candidato a la presidencia, por lo que toda advertencia sobre el riesgo del manejo desordenado de la economía y sus consecuencias —aun cuando se seguía pidiendo prestado para sostener una paridad monetaria ficticia— era desatendida, mientras que a los funcionarios de la Secretaría de Hacienda se les identificaba como del

99

«otro» equipo del licenciado De la Madrid, que en esos meses [octubre-noviembre] sería declarado candidato a la presidencia de la República. Además, la influencia de prudencia de la propia secretaría [de Hacienda] frente al jefe del ejecutivo había perdido fuerza ante las voces en pro del gasto que venía de otros grupos dentro del gobierno.¹⁵¹

La llegada de estas respuestas al ambiente no mitigó los efectos de tensión que experimentaba el sistema político en sus finanzas.

una duda amarga...» (LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1105).

¹⁵⁰ «Me quedó la amarga sospecha de que las disparidades tan notables en las cifras del déficit de 1981, sobre las cuales se tomaban decisiones importantes, no se debían tanto a criterios técnicos, como a la pretensión de cubrir el insuficiente manejo del ajuste ordenado para 1981. Quedo en sospecha.» (*Ibidem*, t. II, p. 1112).

¹⁵¹ SILVA HERZOG, 2007, p. 53.

La tardía respuesta de la devaluación acrecentaba la fuga de capitales, ya no sólo de inversionistas y grandes empresas, sino también de personas que poco tenían que ver con los grandes negocios. El efecto de retroalimentación en el sistema se experimentó sólo hasta enero y febrero de 1982, cuando se registraron incrementos en la inflación.

100 En cuanto al control del gasto, las medidas implementadas en el segundo semestre de 1981 no funcionaron según anotó Jesús Silva Herzog en sus memorias, ilustrando la situación con el caso de Emilio Múgica, secretario de Comunicaciones y Transportes, quien a pesar de ajustarse al recorte, al poco tiempo pidió una ampliación presupuestal para terminar un puente.¹⁵² Y es que, como lo expresa el propio Silva Herzog, «el gasto público mantenía su ritmo elevado. No era fácil detener a un coche que traía mucha velocidad».¹⁵³

Durante la segunda mitad de 1981, las autoridades trataron de cubrir este panorama de déficit fiscal, de la balanza de pagos, de la cuenta corriente, y de un problema severo de sobreendeudamiento externo, trayendo más crédito. Pero, primordialmente, lo hicieron pagando las deudas contraídas. A su vez, dadas las condiciones de incertidumbre y de inestabilidad prevalentes, los inversionistas mexicanos y extranjeros cambiaban sus pesos por dólares, secundados por personas que no tenían nada que ver con las inversiones; como señaló José Ángel Gurría, director general de Crédito de la SHCP, la gente así lo hacía «porque no veían que el gobierno estuviera tomando medidas

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ *Ibidem*, p. 54.

de fondo». ¹⁵⁴ Esta situación nunca fue vista ni evaluada de esta manera por parte de López Portillo. Por el contrario, en el proceso de la retroalimentación de información, el presidente reafirmaba sus pensamientos en torno a la fuga de capitales.

Su incapacidad para comprender los problemas financieros a cabalidad sólo puede explicarse por medio de un fenómeno de la comunicación que se conoce como «ruido», que es la limitación de una de las partes para comprender a la otra. En este caso particular se trataba de una imposibilidad de comprender los factores del ambiente que afectaban en realidad al sistema político.

101

Esta etapa específica de la administración de José López Portillo se caracteriza por el hecho de que los financieros no le explicaban a plenitud la situación ni satisfacían su sed de retroalimentación; como consecuencia, para finales de año se perfilaba la estrepitosa devaluación, luego de haberse emitido varias asignaciones imperativas destinadas a contener los efectos de las perturbaciones del ambiente sobre el sistema político. En otras palabras, el presidente era mal, parcial o nulamente informado sobre la situación económica. En plena crisis de julio, cuando miles de capitales salían del país, López Portillo describe la escena el día 14: «Los financieros no me explican a satisfacción la situación. No está claro si [la fuga de capitales] son movimientos de estación, pagos anticipados o qué diablos. [...] Los informes de las autoridades financieras son confusos, contradictorios e insuficientes». ¹⁵⁵

¹⁵⁴ KRAUZE, 1999.

¹⁵⁵ LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1082.

Aquí se plantean algunas preguntas: ¿Realmente no le explicaban las autoridades encargadas de las carteras financieras? ¿Ignoraba cómo se movían las finanzas nacionales, cómo se comportaban los mercados internacionales? ¿O sólo escuchaba aquellas cifras que le parecían convenientes (única hipótesis que puede explicar la decisión de aceptar la cifra de la SPP para del déficit público de 1981)? ¿Conocía a profundidad el área económica, de la que presumiblemente era experto...?

102 Todo parece indicar que no conocía realmente la materia económica, situación que lo llevó a reafirmar su opinión sobre quiénes eran los responsables de la fuga de capitales.

El razonamiento presidencial parecía ser el siguiente: ya que se cambian pesos por dólares y éstos salen del país vía los bancos, la conclusión obvia es que los banqueros son (junto con la iniciativa privada) los responsables directos de la pérdida de confianza en el peso. En la nota del 29 de junio de 1981, López Portillo señala: «hasta que bajó el precio del petróleo, todo era confianza y alabanza. En cuanto bajaron los precios, se critica al Sistema para justificar la salida de dólares, encubriendo la falta de confianza que, dicen, debe imputarse al Gobierno».¹⁵⁶

Luego de llamar a los banqueros —a través de Romero Kolbeck— a mostrar solidaridad con el peso y pedirles que colaboren con el desliz del peso, López Portillo diagnostica el 19 de julio de 1981, que la fuga de capitales se debe a «los desgraciados [banqueros, que] lo están abandonando [al peso en su lucha por la estabilidad de precio frente al dólar] y éso no se vale»;

¹⁵⁶ *Ibidem*, t. 11, p. 1074.

considera que él, como presidente, les ha «dado todas las facilidades acordes con el progreso y estabilidad del país». Remata su reproche recordando que ha «aceptado, inclusive, hasta la afrenta [sic] de que me crean de la derecha y pro empresarial y ahora esos desgraciados especulan en forma inicua». ¹⁵⁷

Estas cavilaciones lo llevan a poner sobre la mesa la medida que nos ocupa en este ensayo: la nacionalización de la banca como «compostura» para frenar la especulación del peso. «Estoy dispuesto a todo, hasta nacionalizar la banca si estos señores me fallan [los banqueros] y siguen especulando», ¹⁵⁸ apuntó el 19 de julio. La estatización no era, entonces, una medida planeada, que formara parte del programa, sino una alternativa para sofocar la tensión que se acumulaba en el sistema político a causa de la fuga de capitales.

103

Este «as bajo la manga» sólo puede ser explicado a la luz de un desconocimiento del área económica, situación que lleva a López Portillo a echar mano de lo que sí conocía bien: la teoría política. Cabe recordar que su tesis versa sobre el fundamento del Estado moderno y que durante su labor como catedrático en la UNAM era reconocido ampliamente como un destacado y respetado profesor de la teoría del Estado.

Otro elemento que alentó estas reflexiones fue el deterioro de la esperanza de una mejoría en el ambiente. Después de aceptar que el precio del petróleo no repuntaría, autorizó el descenso en el precio mexicano el 3 de agosto de 1981. No obstante, López Portillo siguió pensando que la situación

¹⁵⁷ *Ibidem*, t. II, p. 1087.

¹⁵⁸ *Idem*.

mejoraría, confiando ahora en que el problema de las tasas de interés que habían disparado la deuda nacional sería resuelto en la reunión que sostendrían en Ottawa, Canadá, representantes de Estados Unidos y Europa occidental en la segunda mitad de julio de 1981.¹⁵⁹ La reunión, sin embargo, dejó ver la nula posibilidad de una baja en las tasas de interés y, por el contrario, se afianzó su alza en los bancos norteamericanos.

104

Cuando el repunte en el precio del hidrocarburo y el descenso en las tasas de interés dejaron de ser una esperanza para mitigar la tensión sobre el sistema político mexicano, cuando la incontenible fuga de capitales y la incomprensión de todo el fenómeno por parte del presidente lo llevaron a identificar a ciertos actores como responsables de la situación, resurgió una posibilidad que parecía haber quedado sepultada en 1977: la nacionalización de la banca y el control del tipo de cambios.

La fecha en que esta idea aparece en las memorias de López Portillo es el 11 de febrero de 1982. Luego de una entrevista con miembros del gabinete económico en la que se expone la salida de dólares y a su pregunta de quiénes son los que sacan dólares se le responde que «son pagos normales al exterior, incrementados por pagos anticipados, poca especulación y algo de depósitos en el extranjero»,¹⁶⁰ José López Portillo convoca a la gente cercana a su círculo personal para analizar el fenómeno de la fuga de dólares y estudiar la posibilidad de nacionalizar la banca.¹⁶¹ En esa reunión participan José Andrés de

¹⁵⁹ *Ibidem*, t. II, pp. 1088-1089.

¹⁶⁰ LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1172.

¹⁶¹ *Idem*.

Oteyza, secretario de Patrimonio y Fomento Industrial; Fausto Zapata, Carlos Tello Macías, ex secretario de Hacienda; Carlos Vargas Galindo y su hermana, Alicia López Portillo.

La falta de información, producto de una interferencia en el proceso de la retroalimentación y de una situación de franca tensión en el sistema, orilla a López Portillo a echar mano de la añeja carta de la nacionalización. Solicita concretamente a José Andrés de Oteyza que estudie el fenómeno a fondo; a Fausto Zapata le pide que averigüe los nombres de las personas que han sacado dólares, mientras que a Carlos Tello Macías le encomienda la preparación de los proyectos de nacionalización de la banca.¹⁶²

105

El proceso de nacionalización de la banca se abría de nuevo como una alternativa para sofocar el clima de tensión. Según López Portillo, se trataba de una acción que requería de «mucha maduración y estudio, para dar el golpe fundamental a los vicios del Sistema. No me iba a dar por vencido».¹⁶³ Era la última carta para salvar su figura.

* * *

Enero y febrero de 1982 mantuvieron la misma tendencia del segundo semestre de 1981, sólo que ahora surgía un nuevo foco de tensión: la inflación. Circunstancia que ahora, más que en la etapa anterior, avivó la tensión desde el ambiente intrasocietal; la inflación y su consecuente alza en los precios de productos y servicios abrió un nuevo frente para el sistema político.

¹⁶² *Idem.*

¹⁶³ *Ibidem*, t. II, p. 1173.

En el VI Informe, el presidente señalaba que la inflación se debió al deslizamiento de la paridad cambiaria, pero que los efectos acumulados sobre el sistema político, principalmente la fuga de dólares, hicieron ya imposible el postergar el anuncio de la devaluación.¹⁶⁴

El 17 de febrero de 1982 se retira el Banco de México del mercado cambiario pues se corría el riesgo de disminuir las reservas de la institución, y se deja que el mercado fije el precio del peso frente al dólar. De 26.50 pesos por dólar se pasa a 46 pesos en unos pocos días.

106

B. 17 de febrero de 1982

Para el 17 de febrero de 1982, las perturbaciones tensivas acumuladas hacia el sistema político obligaron al jefe del Ejecutivo a resolverlas mediante la asignación imperativa de la devaluación; de ese modo se buscaba satisfacer también la demanda política procedente tanto del interior del sistema político como del ambiente intrasocietal, formulada desde julio de 1981, de que se enfrentara la crisis por la que atravesaba el país.

La imbatible fuga de capitales, secundada por el déficit público de la administración lopezportillista, el incremento en la inflación y la sobrevaluación del peso frente al dólar llevaron a José López Portillo a anunciar el retiro del Banco de México del mercado cambiario; la moneda se sometió entonces a una fluctuación para que oferta y demanda fijaran su precio frente

¹⁶⁴ LÓPEZ PORTILLO, 1982, p. 51.

al dólar, luego de que resultara imposible el sostenimiento al tipo de cambio.¹⁶⁵ En las semanas posteriores al 17 de febrero, el dólar llegó a cotizarse en 46 pesos en el libre cambio.

Al día siguiente de este anuncio, el 18 de febrero, el presidente decidió acompañar su asignación imperativa con un producto político destinado a prevenir los posibles efectos negativos de la devaluación en el ambiente intrasocietal: el incremento en los salarios de los trabajadores de 30, 20 y 10%, según el nivel de salario.

La devaluación del peso y los incrementos en los salarios generaron nuevos insumos desde el ambiente, mismos que, por vez primera en la etapa de la crisis económica, se manifestaron en el sistema político con un incremento del apoyo difuso negativo de parte del ambiente intrasocietal; es decir, algunos sectores de la sociedad mexicana comenzaron a exhibir una pérdida de confianza en el sistema político.

107

Este fue el caso concreto de la iniciativa privada y la prensa, quienes hicieron públicas sus críticas y dudas sobre la manera en que López Portillo estaba conduciendo la situación.

En la prensa, los elogios al presidente dan paso a la denuncia de fallas en las decisiones tomadas; algunas notas ponen en tela de juicio no sólo su administración sino su persona.

Entre los señalamientos al presidente destacan las numerosas propiedades que poseen él y algunos miembros de su

¹⁶⁵ Según Silva Herzog, el anuncio lo dieron Gustavo Romero Kolbeck, presidente del Banco de México y el director de Comunicación Social de la Presidencia, Luis Javier Solana, desde la residencia oficial de Los Pinos y en ausencia del secretario de Hacienda, David Ibarra Muñoz (SILVA HERZOG, 2007, p. 53).

familia, lo que de inmediato se asocia con posibles actos de corrupción. José López Portillo no niega este hecho en sus memorias y acepta que eran «regalos» que distintas organizaciones le habían hecho. La más emblemática fue la que el poderoso sindicato petrolero le entregó en el puerto de Acapulco; otro onerosa propiedad es la que la *vox populi* llamó jocosamente la «Colina del Perro», construida sobre la carretera México-Toluca, a la vista de toda la sociedad mexicana, bajo los auspicios del entonces regente del Distrito Federal, el profesor Carlos Hank González. Entonces se destaparon también los malos manejos de su hermana Margarita López Portillo al frente de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía. No obstante, la denuncia más importante que se hace en la prensa es la del pésimo manejo de la economía.¹⁶⁶

El deterioro de las relaciones entre la prensa y el Presidente deja ver su grado de agudización el 7 de junio de 1982, durante la tradicional comida del Día de la Libertad de Prensa; en opinión del presidente, las críticas de los medios impresos han alcanzado un nivel intolerable,¹⁶⁷ por lo que, cuando el periodista

¹⁶⁶ Resulta interesante cómo, precisamente después de la primera devaluación, el 27 de febrero de 1982, López Portillo comienza a registrar recurrentemente en sus memorias las acusaciones que recoge de la prensa nacional concernientes al despilfarro de su administración (LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, pp. 1181-1182).

¹⁶⁷ Dice López Portillo en sus memorias luego de autorizar el retiro de publicidad gubernamental el 28 de mayo de 1982: «Se creen con derecho a recibir dinero para injurias y si se les quita, lo alegan como violación a la libertad de expresión. Estoy de acuerdo en que el Estado financie a los partidos de oposición; pero de ninguna manera a quienes hacen negocio con la oposición.» (*Ibidem*, t. II, p. 1208.)

Francisco Martínez de la Vega le pregunta sobre el retiro de la publicidad gubernamental en los medios desde finales de mayo de ese año, López Portillo contesta: «No pago para que me peguen, ni a editores que hacen negocio de la oposición».¹⁶⁸

A su vez, los empresarios vieron el incremento de los salarios de 10, 20 y 30% con escepticismo. Si bien la medida era justificable por el inminente efecto de la inflación, «los grupos con recursos la interpretaron como señal de falta de decisión política de las autoridades para llevar a cabo el ajuste necesario y aprovechar la dolorosa —siempre dolorosa— devaluación».¹⁶⁹

109

Estas reacciones del ambiente causaron un efecto de tensión sobre el sistema político. En López Portillo dicha tensión se manifestó como un sentimiento de pérdida de autoridad y mando tanto al interior del sistema como en el ambiente intrasocietal.

Luego de la devaluación de febrero, el propio mandatario sintió que su autoridad en el ambiente y en el sistema había menguado (un año antes había señalado que «presidente que devalúa, se devaluaba»). Las entradas en sus memorias de febrero a junio de 1982, dejan ver un estado de franca depresión y hasta demérito hacia su persona, causada por los efectos de la devaluación, pero, sobre todo, porque su obra, su sueño, terminaba en una franca descomposición.

«Estoy en el ocaso»,¹⁷⁰ «Tengo la sensación de haber per-

¹⁶⁸ *Ibidem*, t. II, p. 1211.

¹⁶⁹ SILVA HERZOG, 2007, p. 54.

¹⁷⁰ LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1180.

dido mi último round»,¹⁷¹ «La gente es considerada conmigo, pero es evidente que también estoy devaluado»,¹⁷² «Ya no soy la voz de la esperanza, sino la del tropiezo»,¹⁷³ integran el repertorio de frases derrotistas con las que José López Portillo reconoce su fracaso como presidente de la República, más aun después de que las asignaciones emitidas desde el inicio de la crisis económica hasta febrero de 1982 sólo generaran un apoyo difuso negativo hacia su persona.

110 En este contexto —que afecta sin duda los procesos de toma de decisiones políticas del presidente— se emite una serie de asignaciones autoritativas destinadas a mitigar la situación. De entrada, José López Portillo decide dejar en manos de los expertos la situación económica y, así, aliviar de cierto modo la transición entre su gobierno y el de Miguel de la Madrid. Esta decisión se tradujo en el relevo de Gustavo Romero Kolbeck por Miguel Mancera como presidente del Banco de México, y en el de David Ibarra por Jesús Silva Herzog en la Secretaría de Hacienda. Aunque las diferencias entre Kolbeck e Ibarra habían trascendido al ámbito público,¹⁷⁴ la decisión en realidad obedecía a la necesidad presidencial de lograr una transición ordenada hacia el siguiente gobierno.¹⁷⁵

Este relevo permite que el nuevo secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, pueda abordar la situación con relativa independencia. Casi inmediatamente después de su nombra-

¹⁷¹ *Ibidem*, t. II, p. 1181.

¹⁷² *Ibidem*, t. II, p. 1191.

¹⁷³ *Ibidem* t. II, p. 1202.

¹⁷⁴ *Ibidem*, t. II, pp. 1191-1192.

¹⁷⁵ *Ibidem*, t. II, p. 1193.

miento, Silva Herzog, con autorización del presidente, inicia una serie de viajes a Washington los fines de semana para exponer la situación de México al director del Fondo Monetario Internacional, Jacques de Larosière; el secretario del Tesoro estadounidense, Donald T. Regan, y al presidente del Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos, Paul A. Volcker.¹⁷⁶

Las políticas económicas destinadas a aliviar la tensión causada por diversos desquiciamientos son ejecutadas después del nombramiento de Silva Herzog.

Específicamente, el 20 abril de 1982, un ajuste económico elaborado por las autoridades financieras —reforzado con el carácter de decreto presidencial— fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, amparado por las firmas de todos los secretarios del gabinete económico; así se buscaba dotar de firmeza a las decisiones políticas del Ejecutivo.¹⁷⁷ Entre otras medidas, se propuso un nuevo recorte al gasto público, con el propósito de equilibrar la balanza comercial de México para que ésta no sobrepasara los 9 mil millones de dólares, así como establecer una política crediticia restrictiva que indujera la reducción del gasto privado.¹⁷⁸

El 15 de marzo de 1982, luego de un desencuentro más con la iniciativa privada por su viaje a Nicaragua para recibir un reconocimiento de la guerrilla sandinista en febrero, José López Portillo asistió a la reunión de la CONCANACO en Cancún, en busca de un entendimiento que evite «romper lanzas» con ese sector. Allí, el presidente ruega a los empresarios que

¹⁷⁶ SILVA HERZOG, 2007, p. 56.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 54.

¹⁷⁸ LÓPEZ PORTILLO, 1982, pp. 53-54.

hagan un sacrificio similar al hecho por el sector obrero al inicio de su gestión para hacer frente a la crisis económica.¹⁷⁹ En el fondo, busca una acción solidaria frente a la crisis; casi podría especularse que les pide que apoyen la figura presidencial (de ahí la analogía con el sacrificio obrero a comienzos del sexenio) en los momentos más aciagos de su gestión.

112 Las políticas ortodoxas implementadas por el gobierno en abril de 1982 ya no tuvieron los efectos esperados. Resultaba imposible frenar el ritmo del gasto del Estado y proponer panoramas menos alentadores al interior del mismo sistema político. Apunta Silva Herzog en sus memorias:

Era un periodo de auge y eso gusta a casi todos [...] las actitudes e intereses de aquellos sectores beneficiados por la política expansionista difícilmente podían ser contrarrestados. Se requería una convicción profunda, una movilización social y política para lograr el cambio. Eso no se dio.¹⁸⁰

A la petición hecha por el presidente en Cancún, el sector empresarial ofreció una respuesta ambivalente. Por un lado, el pleno del Consejo Coordinador Empresarial acudió a entregarle «La Nueva Alianza», plan en el que la iniciativa privada se comprometía a:

mantener la prioridad del empleo; restaurar, vía salarios, el poder adquisitivo del sector obrero derivado de la devaluación; agregar a

¹⁷⁹ LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1192.

¹⁸⁰ SILVA HERZOG, 2007, p.55.

precios sólo el aumento de los costos; más productos básicos; mantener las inversiones privadas al nivel de 1981 e incrementar en 30% las exportaciones de productos manufacturados.¹⁸¹

Algunos consideraron que dicho plan era cheque en blanco y varios líderes empresariales se negaron a aceptarlo. Concretamente, los dirigentes de la COPARMEX y CONCAMIN rechazaron este nuevo incremento por considerar que afectaría negativamente las finanzas de sus agremiados. Por su parte, la cúpula de empresarios regiomontanos exigió que, dado que los efectos de la crisis se extendía a todos los rubros, los precios de varios productos debían ser liberados.¹⁸²

113

Evidentemente, las asignaciones emitidas luego de la devaluación de febrero de 1981 no lograron los efectos esperados por las autoridades del sistema político; algunos especialistas lo atribuyen a la tardía respuesta del presidente para sofocar un efecto que ya se venía presentando desde julio del año pasado. De hecho, las medidas implementadas en marzo y abril no socavaron siquiera el efecto que causaba la fuga de capitales.

A mitad de año, según declaró en su momento el secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, las autoridades financieras observaron que «una nueva corriente de cambio de pesos por dólares [buscaba] tener en el dólar un instrumento de almacén de valor y de conservación de patrimonio».¹⁸³ Al mismo tiempo, el crédito se volvió más difícil de contratar, pues la banca internacional vio con desconfianza la manera

¹⁸¹ LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1193.

¹⁸² *Ibidem*, t. II, p. 1197.

¹⁸³ SILVA HERZOG, 2007, p. 234.

indiscriminada en que se pedía dinero prestado.¹⁸⁴

La falta de liquidez en la reserva mexicana hacía insostenible el tipo cambiario ante la demanda de divisas norteamericanas. Una vez iniciadas las entrevistas con el FMI —a las que diversos sectores se oponían—, el gobierno de López Portillo emitió una nueva asignación autoritativa que logró en común acuerdo con el ambiente extrasocietal: se firmó con diversos bancos internacionales un préstamo por 2 500 millones de dólares destinados a mantener las reservas del Banco de México y, por ende, de la banca privada y el circulante.

114

Este último préstamo fue otorgado con mayores dificultades que los del año anterior por lo que era un logro en sí mismo.¹⁸⁵ Entre los banqueros que vinieron a firmar el acuerdo a la ciudad de México, el 30 de junio de 1982, había desconfianza e incertidumbre respecto a los beneficios del nuevo empréstito; veían al presidente «con curiosidad», según apreciación de él mismo:

debo parecerles un bicho raro: hace un año era yo el éxito emergente, lleno de carisma y confianza, autor de un progreso casi mítico. Y, ahora, soportador de una crisis severa, que pronto entregará el poder. Me miraban con ojos de pescados asombrados, distintos de los que antes vi; salvo, naturalmente, mi subjetividad.¹⁸⁶

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 54.

¹⁸⁵ En el mensaje de la firma de este acuerdo, López Portillo expuso a los miembros de la banca internacional que el nuevo préstamo «viene de creer y confianza de fe [sic.] y que ambos son proyecciones de la voluntad humana hacia el futuro. Y en el futuro de México y los destinos de la humanidad estamos ciertos. Les hablé de paz y cosas de ésas, para no darle excesivo relieve al acto» (LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1216).

¹⁸⁶ *Ibidem*, t. II, p. 1216.

Los 2 500 millones de dólares de este préstamo en poco ayudaron a mitigar la imbatible fuga de capitales, pues en el fondo era la continuación de la apuesta por el peso lo que venía sosteniendo el presidente.

Desde marzo de ese año, comenzaron a registrarse fugas por casi 100 millones de dólares diarios.¹⁸⁷ Hacia julio y agosto, la demanda en moneda extranjera alcanzó una cifra entre 200 y 300 millones de dólares, misma que excedía en mucho las reservas del país.¹⁸⁸ El agotamiento de éstas era tal un préstamo extraordinario del Sistema de la Reserva Federal, otorgado a finales de julio (al mes de firmado el de 2 500 millones con la banca internacional!), se agotó en una semana debido a la sobredemanda de dólares en el mercado cambiario.¹⁸⁹

115

Los efectos de estas perturbaciones sobre el sistema político eran evaluados a diario por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, instituciones que debieron disponer de recursos emergentes para obtener los dólares necesarios para cubrir gastos.¹⁹⁰

La tensión se agolpaba sobre el sistema político. López Portillo era obligado nuevamente a tomar medidas extraordinarias para impedir un colapso financiero.

Las elecciones, cuyo resguardo era necesario y vital para el presidente,¹⁹¹ habían transcurrido en calma; de hecho, como

¹⁸⁷ *Ibidem*, t. II, p. 1191.

¹⁸⁸ SILVA HERZOG, 2007, p. 56.

¹⁸⁹ *Idem*.

¹⁹⁰ *Idem*.

¹⁹¹ Así se lo hizo saber a su secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, al repuntar la crisis económica después de la devaluación «el señor presidente de la República, en repetidas ocasiones, me transmitió su inquietud de mantener el barco a flote para las elecciones» (SILVA

lo evalúa en sus memorias, éstas resultaron en un proceso «como relajado después del esfuerzo electoral». ¹⁹² Fueron un receso en medio del huracán. No obstante, sus efectos fueron mínimos frente a la fuga de dólares.

116 Para la última semana de julio de 1982, José López Portillo arribó a la conclusión de tener que implementar una serie de medidas para contrarrestar los efectos de la demanda en exceso de dólares en el mercado cambiario, los cuales ponían en riesgo el funcionamiento del sistema político. Se trataba de la segunda devaluación y otras medidas destinadas a mitigar diversos efectos tensivos sobre el sistema político. La devaluación sobrevino el 5 de agosto de 2007.

* * *

En sus valoraciones de la primera devaluación, el presidente llegó a determinar que nada se había logrado con ésta. Asimismo, sus tesis eran afianzadas.

A pesar de los cambios de discurso sobre la responsabilidad de los banqueros y la iniciativa privada, en general la responsabilidad de la fuga de capitales cae sobre funcionarios del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda (el fenómeno del ruido en la retroalimentación de la información que se brindaba al presidente continuaba, impidiéndole entender la gravedad que había cobrado el problema).

A casi un mes de realizada la devaluación del 17 de febrero, López Portillo manifiesta que no entiende los pagos

HERZOG, 2007, p. 55).

¹⁹² LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1219.

al exterior que se realizan como parte de la salida de dólares, aunque admite que la situación se ha tornado cada vez más compleja.

En la nota del 2 de abril de 1982, señala concretamente tres puntos importantes. Primeramente, acepta la desquiciante situación financiera del país, así como la insuficiente información que recibe del ambiente. «Sigue complicándose la situación al exterior. Los pagos al exterior, que nadie puede precisarme en qué consisten, están afectando las reservas. La situación es confusa porque conforme se vuelve a deslizar el peso se compran más dólares.»¹⁹³

117

En segundo término, admite que desconoce el comportamiento del problema financiero: «no entiendo bien y ya le pedí a Silva Herzog una explicación y un pormenor de quién está sacando otra vez dólares. No entiendo y no me gusta no entender».¹⁹⁴ Más aún, al saberse del balance de su administración, López Portillo se sorprende de lo «bien» que iba ésta y de su precipitada caída posterior. «No entiendo qué se deterioró en forma acumulativa y tan precipitada».¹⁹⁵

Por último, unos días después se convence de que las medidas implementadas no funcionan. Reconoce, de nuevo, que «nada se ganó con la devaluación y, contra mi decisión, seguimos perdiendo reservas». Posiblemente, se plantea que, como emisor de asignaciones imperativas en el sistema, su posición no debe de ser la de un actor pasivo que observa el escenario de la crisis, dejando obrar libremente a sus autori-

¹⁹³ *Ibidem*, t. II, p. 1198.

¹⁹⁴ *Idem*.

¹⁹⁵ *Ibidem*, t. II, p. 1199

dades económicas (Hacienda, específicamente) al grado de sentirse «manipulado». El 7 de abril anota que tiene «que hacer algo heroico a partir de la próxima semana».¹⁹⁶

El problema central para López Portillo es la fuga de capitales y su origen lo encuentra en la iniciativa privada y los banqueros, quienes fueron más hostiles, según piensa López Portillo, desde febrero hasta agosto de 1982. En términos sistémicos, las asignaciones que emite el jefe del Ejecutivo son cada vez más difícilmente aceptadas por el sector empresarial, dado el fracaso de las anteriores.

118

Tres fundamentos encuentra López Portillo para denunciar a la iniciativa privada como los culpables del deterioro grave de la economía: su falta de solidaridad con los llamados a apoyar la moneda nacional, su reciente participación en las confabulaciones del escenario mundial (según su propia interpretación) y los primeros resultados de las pesquisas de José Andrés de Oteyza y Fausto Zapata sobre quiénes y cómo se estaban «sacando» los dólares de las reservas mexicanas.

Luego de la Nueva Alianza pactada tras la reunión en Cancún de la CONCANACO y el presidente, los empresarios no ofrecen una respuesta clara a los llamados de López Portillo para retener las reservas¹⁹⁷ (asumiendo él que son exclusivamente los empresarios quienes retiran sus depósitos en pe-

¹⁹⁶ *Ibidem*, t. II, p. 1200.

¹⁹⁷ El hecho más importante durante la reunión de la CONCAMIN, en la que el presidente exhorta a salvar «por nuestra libre voluntad, los valores de nuestra libertad», un claro llamado a conciliar el interés nacional y la libertad de cambiar pesos por dólares (LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1196).

sos y los transfieren a dólares). De hecho, el 13 de abril de 1982 compara la insolidaridad de los industriales y los hombres de negocios para con el Presidente (y la nación) con la actitud del sector obrero (evidentemente corporativizado y hasta cooptado a través de sus líderes, particularmente el de la CTM, Fidel Velásquez), que ha ofrecido 1% de la nómina de los obreros sindicalizados —casi 30 mil millones de pesos— para soportar la tensión acumulada, derivada de las fugas de dólares.¹⁹⁸ López Portillo señala que «una vez más, los trabajadores poniendo la muestra frente a la casta egoísta de los empresarios, a los que tengo que tolerar».¹⁹⁹ Días más adelante, el 19 de abril, califica el gesto de los obreros como una «una bella lección a los empresarios que por escrito se han comprometido y que actúan en contra de lo pactado en su egoísmo rapaz [en alusión a la Nueva Alianza ofrecida]».²⁰⁰

119

Es en este periodo cuando la banca privada adquiere relevancia en el esquema que a juicio López Portillo debía detenerse. Primeramente, el presidente pide a los banqueros que le digan quiénes son las personas que sacan dólares, a lo que ellos, evidentemente, se niegan.²⁰¹ El silencio de los banqueros sobre cómo cientos de millones de dólares son extraídos de las reservas lleva a López Portillo a una conclusión (y hasta hipótesis), la cual plantea en sus memorias y en el VI Informe Presidencial: «El enemigo elemental es el empleado de ventanilla que trata directamente con el público al que aconseja

¹⁹⁸ *Ibidem*, t. II, p. 1201.

¹⁹⁹ *Idem*.

²⁰⁰ *Ibidem*, t. II, p. 1202.

²⁰¹ *Ibidem*, t. II, p. 1179.

que compre dólares. Es legal, no hay nada ilícito en aprovechar la oportunidad y cancelarla sería durísimo, pero tal vez necesaria para la sociedad». ²⁰²

Es decir, asocia la fuga de dólares con aquellos que tienen la concesión de controlar directamente el circulante en el país: los banqueros. La idea de una banca que especula en contra de la patria queda de inmediato casada con la figura de los banqueros que hacen negocio por medio de la especulación; a ellos se dedican algunos párrafos del VI Informe Presidencial.

120

Su convicción se vio confirmada el 20 de mayo de 1982, cuando recibió las listas de José Andrés de Oteyza y Fausto Zapata. El primero precisaba cuáles eran las fuentes de pagos al exterior —que contribuían a la fuga de dólares, según señala en su VI Informe de Gobierno—, mientras que el segundo señalaba a los compradores de inmuebles en Estados Unidos ²⁰³

En este periodo cuando la idea de la nacionalización de la banca cobra factibilidad para López Portillo como una medida para remediar o frenar el problema central de la fuga de capitales. Para el 20 de abril, dicho producto político es colocado en la salida del sistema como una fórmula para contener la situación que se ha vuelto desesperante, si bien el proyecto ya lleva meses trabajándose con la ayuda de Carlos Tello y bajo la revisión de Carlos Vargas Galindo.

El presidente plantea otras medidas que conduzcan a liberar la tensión que provoca el deslizamiento de la moneda, que ha llegado ya a 46 pesos por dólar:

²⁰² *Ibidem*, t. II, p. 1203.

²⁰³ *Ibidem*, t. II, p. 1207.

Busco otras medidas de austeridad, doble paridad, y aun la nacionalización de la banca con control de cambios. No quiero tomar medidas desesperadas; pero si la situación no se compone esta semana, me aviento el Primero de Mayo y a ver qué pasa. Lo que no puede continuar es esta situación estúpida en la que entregamos todo y sin riesgos, a la especulación.²⁰⁴

Para José López Portillo, la nacionalización de la banca privada acompañada de un control de cambios era una solución que le permitía evitar quedar a la zaga de la situación. Debía de actuar y la estatización bancaria se presentaba como una opción que frenaba el proceso de la fuga de dólares. Lo anterior, en vista de que los llamados a la solidaridad con el peso no eran atendidos por los empresarios y de que el principal enemigo para el sistema político se encontraba en los bancos.

121

C. 5 de agosto de 1982

Aunque la tensión sobre el sistema era producto de visibles perturbaciones desde el ambiente, fue la pérdida de «brújula en todos los niveles del gobierno» lo que agudizó la situación. Es decir, las tensiones y las perturbaciones incidían desde junio de 1981 en el mal funcionamiento del sistema político.

En cuanto a la capacidad de toma de decisiones por las autoridades del sistema político, el titular de Hacienda, Silva Herzog, la describió de la siguiente manera:

²⁰⁴ *Ibidem*, t. II, p. 1203.

Fueron días y semanas de pérdida de brújula en todos los niveles del gobierno. *No se sabía a dónde íbamos ni qué hacer. La sociedad lo resentía con incertidumbre, rumores de todo tipo y desconfianza. Fueron días difíciles en los que la angustia estuvo presente, con seguridad, en todos aquéllos que tenían alguna responsabilidad directa en esos asuntos.*²⁰⁵

122 Por otra parte, esas decisiones dejaron de ser recibidas con confianza por los miembros del sistema y del ambiente, particularmente por la iniciativa privada, la banca internacional y la prensa nacional, como ya se expuso en el apartado anterior.

Transcurridas las elecciones, en un estado visible de depresión,²⁰⁶ José López Portillo autorizó una serie de medidas destinadas a sofocar una importante perturbación tensiva que amenazaba al sistema político mexicano.

Para frenar la enorme fuga de capitales cuyos intercambios agotaban las reservas mexicanas en días, decidió cerrar el mercado cambiario el 28 de julio de 1982; los recursos retenidos en el país convertidos en dólares (los famosos mexdólares) ascendían a 12 mil millones de dólares y comenzaban a ser retirados, dado el clima de incertidumbre.²⁰⁷ De inmediato, se anunció el establecimiento de un sistema de doble paridad en el mercado cambiario; en el mercado libre el cambio se fijó en

²⁰⁵ SILVA HERZOG, 2007, p. 56 (las cursivas son nuestras).

²⁰⁶ «Tengo la sensación de angustia en la boca del estómago. Angustia histórica, de esa angustia que sólo un hombre cada seis años, en México, puede sentir. Ligado al destino de los mexicanos, determinado en buena medida por aciertos o errores propios» (LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1224).

²⁰⁷ SILVA HERZOG, 2007, p. 57.

85 pesos por dólar, mientras que las instituciones bancarias lo establecieron en 65 pesos por dólar. La medida, como explicó López Portillo en el VI Informe Presidencial, obedecía a que

el sector público es el generador de tres cuartas partes de los ingresos de divisas del país, [por ello, el gobierno] implantó un mercado cambiario dual. Los recursos derivados del petróleo y del financiamiento público externo se utilizarían para pagar el servicio de la deuda y para cubrir importaciones prioritarias; los recursos restantes se dejarían al libre juego de la oferta y la demanda.²⁰⁸

123

Es decir, para pagar las deudas que tenía el país, para contener la fuga de dólares y para fijar transacciones prioritarias en la importación de ciertos productos.

Asimismo, el 2 de agosto, después de haber postergado una medida por temer que le trajera la hiel de un apoyo difuso negativo de amplios sectores del ambiente intrasocietal,²⁰⁹ el presidente autorizó el segundo incremento en luz, gasolina, diesel, pan y tortillas. Los subsidios se seguían sosteniendo con impactos inimaginables en las arcas del Estado. De no haberse autorizado este incremento, tan sólo en el caso de la tortilla, «hubiéramos tenido que comprar maíz a buen precio y regalarlo a los molineros y además pagarles por elaborar

²⁰⁸ LÓPEZ PORTILLO, 1982, pp. 54-55.

²⁰⁹ «¡Horrible golpe seco que a nadie puede caerle bien! [...] Es como desgarrarme la piel y quedar desnudo hasta de ella, frente a un pueblo que, todavía el viernes [30 de julio de 1982] en Veracruz, me entregó cariño y alegría. Es horrible todavía inspirar a la gente» (LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1226).

tortillas. [...] Era ya inmanejable. Ni podíamos bajar el precio del maíz, ni seguir subsidiando la tortilla en tan grandes proporciones»,²¹⁰ explicaría el presidente al rendir su último Informe de Gobierno.

124 La devaluación con una doble paridad de la moneda nacional frente al dólar, autorizada por el presidente el 5 de agosto, no funciona; retorna el estado de tensión para el sistema político en su conjunto, incluso agudizándose a causa de la imposibilidad de convertir en dólares los ahorros retenidos en los bancos privados, y a que «se anuncia por los acreedores extranjeros que los vencimientos de crédito a corto plazo, de los meses de agosto y septiembre no serían renovados».²¹¹ Se presentaba el famoso problema de «caja» para López Portillo.

Como lo explicó Silva Herzog en sus memorias, la capacidad del sistema para dar respuesta a estas perturbaciones tensivas alcanzó su límite, pues tenía ante sí un paradigma complejo: no había dinero en las reservas internacionales del país —o lo había en cantidad verdaderamente insignificantes—, la conversión de divisas que solicitaban los 12 mil millones de dólares en las cuentas mexicanas agotarían esas reservas, por lo que la Secretaría de Hacienda y el Banco de México ordenaron de inmediato su retención a través del pago en moneda nacional para evitar su retiro masivo; además, se tenía que hacer los pagos a los acreedores de la banca internacional, los cuales se concentrarían en los meses de agosto y septiembre.²¹²

²¹⁰ LÓPEZ PORTILLO, 1982, pp. 39-40.

²¹¹ *Ibidem*, p. 55.

²¹² SILVA HERZOG, 2007, p. 57.

El sistema político enfrentaba tres problemas de ambiente de tensión que amenazaban su funcionamiento: 1) agotamiento de las reservas en el Banco de México, 2) crisis económica derivada de una elevada deuda externa y 3) estado de incertidumbre de la sociedad mexicana respecto a sus autoridades.

El agotamiento de las reservas del Banco de México planteaba el famoso problema de «caja» del gobierno mexicano, ya que se habían agotado las «fichas» para gastar que sostenían el faraónico proyecto de López Portillo.

Entonces, al darse un leve repunte de retiro de ahorros hechos en dólares en los bancos mexicanos, el gobierno decide retenerlos; son los llamados mexdólares que por no tener con qué pagarlos el mercado cambiario se ve obligado a cerrar sus ventanillas durante varios días antes de una recuperación. Así lo expuso Silva Herzog en la conferencia del 17 de agosto de 1982:

125

Éste [el mercado cambiario] se cerró porque de otra suerte hubiéramos tenido que incurrir en el problema verdaderamente dramático y serio de hacer transferencias de fondos al exterior, que no hubieran estado respaldadas por recursos en moneda extranjera; es decir, estábamos en condiciones muy apretadas en cuanto a la disponibilidad de divisas y de moneda extranjera.²¹³

En el VI Informe Presidencial López Portillo explicó que la medida se debió al problema de liquidez, y que tanto con la aplicación de la ley monetaria como con el cierre de venta de

²¹³ *Ibidem*, p. 236.

dólares se buscaba evitar «impactos psicológicos inconvenientes [sic]». ²¹⁴

126 Ahora bien, el problema fundamental que enfrentaba el sistema político —verdadero causante de una tensión sin precedentes— era la deuda contraída con la banca y las instituciones crediticias internacionales. Al agotarse las reservas, el dinero —«las fichas»— para uso interno del país, también se agotaban los fondos destinados a los pagos al exterior, correspondientes a los préstamos contratados durante todo 1981 para sostener el tipo cambiario, al otorgado en junio de 1982 por el conjunto de 50 bancos internacionales (por 2 500 millones de dólares) y al que en julio ofreció la Reserva Federal de Estados Unidos (700 millones de dólares), los cuales que debían cubrirse en agosto y septiembre de 1982.

Explica Silva Herzog:

El dinero se nos había acabado. Al finalizar la semana [del 16 al 2 de agosto de 1982], nuestros recursos líquidos [...] iban a ser de 120 millones de dólares. El lunes 23 de agosto los pagos al exterior previstos eran de 280 millones de dólares. Imposible. Habíamos llegado al final del camino. Las fichas se habían acabado. ²¹⁵

En este contexto se desarrolla uno de los procesos de negociación más importantes de México: el de su deuda exterior. Las pláticas —que contaban con la aprobación y el consentimiento del Presidente, como lo reconoce él mismo en sus

²¹⁴ LÓPEZ PORTILLO, 1982, p. 55.

²¹⁵ SILVA HERZOG, 2007, p. 60.

memorias— se habían iniciado meses atrás,²¹⁶ cuando Silva Herzog, recién nombrado secretario de Hacienda, decide exponer ante las instancias económicas más importantes de Estados Unidos (el FMI, la FED y el Departamento del Tesoro) la situación por la que atravesaba México, así como la evolución del problema.²¹⁷

Resulta interesante observar que en los días que corrieron del 13 al 20 de agosto de 1982 el problema de la deuda era el foco de tensión (y atención) para el sistema político mexicano, el ambiente extrasocietal (la banca internacional principalmente) y el ambiente intrasocietal (la sociedad mexicana en general). Toda la tensión acumulada durante los meses de crisis alcanzó tal punto que, de no sofocarse, sus repercusiones afectarían de manera inimaginablemente funesta no sólo al Estado mexicano, sino a la sociedad sobre la que éste se erguía.

La negociación tuvo dos fases, como lo explica Silva Herzog en sus memorias políticas. La primera fue el «fin de semana mexicano», durante el cual se buscó evitar la suspensión de pagos de México, pues se temía que este hecho que hubiera contagiado a otros países endeudados del continente como Argentina y Brasil, ocasionando, en consecuencia, un problema sistémico en la banca estadounidense. Ese viernes de agosto se negoció el paquete financiero que, en esencia, era el rescate de México como país deudor. La participación de todos los organismos fue trascendental en las negociaciones, las cuales llegaron a buen término, luego de superar el

²¹⁶ LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1205.

²¹⁷ SILVA HERZOG, 2007, p. 56.

peligro de ruptura a causa de un desacuerdo con Estados Unidos a propósito del arriendo del petróleo.²¹⁸

128 La segunda parte de estas negociaciones consistió en exponer el problema a la comunidad financiera internacional. Si en la primera era necesario el apoyo financiero de los gobiernos, fundamentalmente el de Estados Unidos, ahora era necesaria la ayuda de la banca privada internacional mediante una moratoria de pagos. Así, luego de acordar telefónicamente desde México una reunión con banqueros de todo el mundo mediante, la reunión tuvo lugar el 20 de agosto, en el edificio del Banco de la Reserva Federal en Wall Street, luego de que cayeran las cotizaciones de los bancos de Park Avenue. Silva Herzog narra cómo, ante un grupo asesor de 14 bancos que representaban a la banca internacional, «el secretario de Hacienda de México, que era yo, le declara a la comunidad financiera internacional que ya no tenemos dinero».²¹⁹ Narra así dicha escena :

Entonces, en una reunión que ustedes se podrán imaginar lo dura, lo tensa, lo difícil que fue, decirle a la Comunidad Financiera Internacional: «se me acabaron las fichas, no tengo dinero; debo, no niego; pago, no tengo», como el famoso dicho mexicano, pero no sólo eso,

²¹⁸ De acuerdo con Silva Herzog y López Portillo, Estados Unidos pedía una alta cantidad de petróleo y elevadas tasas de interés a cambio de otorgar el paquete de ayuda al gobierno mexicano. Según testimonio, del primero, la comitiva se disponía a abordar el avión de regreso a México cuando se decidió volver a las mesas de negociación (SILVA HERZOG, 2007, pp. 58-59; LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, pp. 1230-1232).

²¹⁹ KRAUZE, 1999.

sino que necesito que me presten más dinero, para poderles pagar a ustedes los intereses de sus créditos».²²⁰

En opinión del ex secretario de Hacienda, no había alternativa.

Finalmente, luego de que el director general de Crédito de la SHCP, José Ángel Gurría, contestara las preguntas técnicas y después de una reflexión de los banqueros, se aceptó una prórroga de 90 días, que luego fue extendida por otros 90. Durante este lapso se acordó la Carta de Intención con el FMI el 10 de noviembre de 1982, la que básicamente replanteaba la política económica para ajustarla a criterios de los organismos internacionales a cambio de apoyo financiero. Ningún crédito ni adeudo con la banca comercial serían hechos en adelante sin el apoyo del FMI, de la banca privada internacional y de otros organismos internacionales y nacionales.

129

Dadas la incertidumbre y zozobra que se vivían en el país por la difícil situación, un estado de efervescencia trastocaba todos los límites de la estabilidad: «los rumores estaban a la orden del día: congelación de cuentas de cheques, control de cambios, cancelación y expropiación de cajas de seguridad, etcétera. No había rumbo».²²¹ Para hacer frente a esa tensa perturbación sólo quedaba la transparencia de los hechos. Después de proponerlo al Presidente y lograr su aprobación, Silva Herzog decide exponer la situación en una entrevista pública.

Presentada como anexo en sus memorias políticas, dicha entrevista expone el desarrollo de la crisis desde junio de 1981

²²⁰ *Ibidem.*

²²¹ SILVA HERZOG, 2007, p. 59.

hasta la situación de la deuda externa al 17 de agosto de 1982. En ella el gobierno mexicano expone por vez primera a sus gobernados la situación crítica que vive el país y, hasta cierto punto, se reconocen los problemas sistémicos que se enfrentaban en esos años.

130 La incertidumbre se debía, fundamentalmente, a lo engorroso que resultaba explicar los fenómenos de la deuda externa, la fuga de capitales y el agotamiento de las reservas. En este sentido, la exposición de la situación por el responsable de las finanzas nacionales alivió un poco el clima de situación prevaleciente en agosto.²²² La citada entrevista se tradujo así en un logro personal del titular de Hacienda y del sistema político en su conjunto.

El sistema político mexicano había llegado a un límite. La tensión que experimentaba era producto de fuertes perturbaciones que se habían agudizado desde junio de 1981. Para agosto, éstas se manifestaron en ambas partes del ambiente: en el extrasocietal mediante la deuda contraída con la banca internacional; en el intrasocietal con la incertidumbre y una fuerte fuga de capitales que llevó al agotamiento de las reservas. Precisamente esta situación es expuesta en la conferencia del secretario de: «por un lado una conversión de pesos a dólares y, por la otra, una menor corriente de ingresos en dólares».²²³

El agotamiento en las reservas implicaba el peligro de que el país sufriera una parálisis. Y es que de suspenderse toda entrada de dólares o de agotarse las reservas hasta el último dólar,

²²² SILVA HERZOG, 2007, p. 29. Véase también, en la misma fuente, el Anexo 5 para conocer la conferencia ofrecida el 17 de agosto de 1982 (pp. 231-243).

²²³ *Ibidem*, p. 235.

no hubiera sido posible obtener ningún crédito adicional y las importaciones que se pagan con crédito en su gran mayoría probablemente hubieran tenido que descender a cero, y el descenso de la compra de materias primas, de equipo, de materiales que vienen de fuera [fundamentalmente desquiciados por el desequilibrio en la balanza comercial en ese momento] en una planta industrial todavía en desarrollo, hubiera significado, casi con seguridad y en el corto plazo, un estancamiento dramático de la actividad económica, de la actividad industrial de nuestro país.²²⁴

Como ya expusimos, las formas en que cada aspecto del problema fue resuelto por el sistema político, aliviando la tensión acumulada, habían sido las correctas. Al interior, la conferencia del 17 de agosto de 1982 disminuyó la incertidumbre política y económica; al exterior, las negociaciones serias con la banca privada y los organismos internacionales daban un mensaje de sensatez pues, de haber fracasado la asignación del equipo mexicano que expuso el problema mexicano a la comunidad internacional y le solicitó ayuda, no se habría logrado la Carta de Intención de noviembre de 1982.

Lo anterior fue el resultado de algo expuesto implícitamente en las dos memorias citadas para este trabajo, las del ex presidente López Portillo y las del ex secretario de Hacienda Silva Herzog. El primero dejó obrar libremente al segundo, a pesar de manifestar cierto escepticismo. Esto se debía, por una parte, al estado de fastidio y depresión que afectaba al presidente a causa de lo que sucedía a su alrededor, incluso las acciones del propio Silva Herzog. Escribe López Portillo

²²⁴ *Ibidem*, 2007, p. 235.

al día siguiente de anunciada la doble paridad del peso frente al dólar: «Era insoportable cada telefonazo o solicitud de audiencia de Silva Herzog. Ahora sí ya no me importa cuántos dólares compraron. Que los idiotas compren los dólares que quieran al precio que su imprudencia los lleve».²²⁵

El hecho de que Silva Herzog trabajara libremente se debió seguramente a la exposición simple y llana de la situación que presentó al presidente; tomar otras medidas hubiera sepultado potencialmente la poca legitimidad que éste conservaba.

132

Las consecuencias que podría traer consigo el aislamiento de la comunidad internacional, la pérdida de confianza de las instituciones mexicanas o la suspensión de crédito del exterior sin duda pusieron a temblar a López Portillo: «México importaba alrededor de la mitad del consumo nacional de maíz. Sin dinero en el Banco de México y sin crédito, en dos meses el país y los mexicanos se quedarían sin tortillas»,²²⁶ algo que nunca le hubiera perdonado la sociedad mexicana ni la Historia. De ocurrir, él pasaría inminentemente al infausto infierno de villanos históricos de México.

* * *

Si se había logrado la prórroga de 90 días y continuaban las negociaciones con el FMI y la comunidad financiera internacional, sofocándose hasta cierto punto la tensión sobre el sistema político mexicano —gracias, en buena medida, a la

²²⁵ LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1228.

²²⁶ SILVA HERZOG, 2007, p. 61.

relativa libertad con la que operó el secretario de Hacienda—, surge irremediamente la pregunta: ¿por qué nacionalizar entonces la banca privada de México y establecer el control total de cambios?

¿Era realmente necesario hacerlo?

El flujo de la retroalimentación de la información y los productos políticos y las asignaciones imperativas emitidas por la autoridad para sofocar la tensión comenzaron a jugar un papel relevante de cara al decreto de la nacionalización bancaria.

Cada uno de los productos políticos y/o asignaciones imperativas de valores emitidas por López Portillo desde el inicio de la crisis en junio de 1981 constituyó un tropiezo; en su conjunto, sólo alimentaron la tensión al sistema político.

133

Entre ellos pueden contarse desde acciones como negarse a ajustar el precio del barril de acuerdo con los mercados internacionales, pasando por la manera en que se continuó pidiendo prestado para sostener el tipo cambiario, las infructuosas devaluaciones del peso en febrero y agosto, los numerosos implementos al recorte del gasto público en 1981 y el decretado el 20 de abril de 1982, hasta la insistencia en mantener el insostenible subsidio de tortillas, luz y gasolina. Ninguna de estas medidas pudo mitigar las tensiones que afectaban al sistema. Esto se debía, sobre todo, a que no habían sido emitidas a tiempo debido a la errónea interpretación de la información.

Conforme se agudizaba la crisis, las decisiones presidenciales relativas a la sociedad llegaron a constituir actos totalmente ridículos que sólo instigaban una desconfianza mayúscula hacia la autoridad; ejemplo de ello es el llamado a defender el peso como «perros». Mientras tanto, cada vez fue menos factible que dichas decisiones fueran aceptadas

por el ambiente: la banca internacional miró con recelo los gastos gubernamentales, lo que se reflejó en la dificultad de conseguir el préstamo de junio de 1982; la iniciativa privada —que había visto con optimismo el arranque sexenal de López Portillo y su posterior anuncio de los «tiempos de la abundancia»— fue percibiendo incertidumbre a medida que la crisis transcurría; la prensa era cada vez más hostil a las decisiones y la figura presidenciales.

134

Es decir, las dos capacidades de todo sistema —la relativa a la toma de decisiones para la sociedad y la de que éstas sean aceptadas por los miembros del ambiente— se vieron trastocadas en el momento en que la crisis hizo acto de presencia.

En la medida en que las asignaciones imperativas en poco contribuían a sofocar el clima de tensión y en nada mitigaban los efectos de las perturbaciones del ambiente, el papel de la retroalimentación fue adquiriendo relevancia para López Portillo.

Y es que éste no entendía por qué las emisiones imperativas fracasaban en su cometido. Sus equivocadas deducciones se debían, por un lado, a que sus necesidades de información no eran satisfechas del todo por sus colaboradores y, por otro lado, quizá, a factores netamente psicológicos, ajenos al enfoque sistémico aquí tratado; no debe olvidarse tampoco la ignorancia parcial sobre el tema que manifiesta en sus memorias.

Al respecto, el propio Silva Herzog concluyó que factores como «malos consejos [el ruido al que nos referimos], ignorancia del funcionamiento de la economía y un alto grado de soberbia [que] lo hundieron en el último año de su gestión»²²⁷

²²⁷ SILVA HERZOG, 2007, p. 71.

fueron determinantes tanto en el ciclo de retroalimentación como en el proceso de toma de decisiones.

El ruido en la retroalimentación de la información se manifestó en el hecho de que el presidente no entendía a cabalidad el origen ni el sentido de las tensiones derivadas de la fuga de capitales, tema central de la última parte de su VI Informe de Gobierno; esto lo llevó a interpretar erróneamente lo que estaba ocurriendo y tomar decisiones inadecuadas, con la consecuente pérdida de apoyo difuso positivo.

Según lo expone en sus memorias, fue hasta la víspera, el 31 de agosto de 1982, cuando López Portillo decidió llevar a cabo la nacionalización de la banca privada y establecer un control total de cambios; sin embargo, revela Silva Herzog, la decisión había sido considerada durante el fin de semana anterior al último informe.²²⁸

135

Aquí llegamos a una segunda parte del análisis sistémico: la concerniente a los puntos V y VI del politólogo Robert Dahl, la adquisición de legitimidad y el desarrollo de una ideología, respectivamente.

Para analizar estos puntos partimos de la evaluación que hace el propio Presidente en su VI Informe. Primero expone los males nacionales e internacionales, en segundo lugar señala a los responsables de que el país no tenga dinero —o, dicho de otro modo, que se haya saqueado «la abundancia»

²²⁸ «El señor presidente me pidió que el sábado 28 de agosto lo viera para comentar sobre estos problemas. Así lo hicimos. Iba a pasar el fin de semana en Zihuatanejo, en compañía de sus hijos y nietos, dándole los últimos toques a su VI informe de gobierno. Al despedirnos me comentó que su decisión la tomaría en el mar bajo el sol y frente al viento [sic]» (SILVA HERZOG, 2007, p. 65).

acumulada durante el *boom* petrolero—: la iniciativa privada y la banca comercial.

Respecto a los males nacionales, el presidente se refirió a tres grandes trastornos: 1) una nula conciliación entre la libertad de cambios y la solidaridad nacional; 2) «la concepción de la economía mexicanizada, como derecho de los mexicanos sin obligaciones correlativas»,²²⁹ y 3) «una banca concesionada, expresamente mexicanizada, sin solidaridad nacional y altamente especulativa».²³⁰

136

La nacionalización de la banca privada es el último recurso de la Revolución mexicana para hacer un acto de contrición. José López Portillo busca, además de resolver el problema de la falta de divisas —al que interpreta como el «saqueo» al país—, restituir cierta legitimidad al Estado emanado de la lucha armada. En términos sistémicos, pretende devolverle al sistema político mexicano el apoyo difuso positivo perdido desde junio de 1981 a raíz de las malas asignaciones imperativas emitidas a propósito de la caída de los precios internacionales del petróleo. Su deseo es pasar a la historia no como el «presidente de la crisis», sino como un émulo de Lázaro Cárdenas. Para ello echa mano de los principios de Robert Dahl...

En lo concerniente a la adquisición de legitimidad, primero señala a los culpables (la banca privada comercial), luego el alcance de la traición al país (las famosas cifras señaladas en el VI Informe) y, finalmente, el pecado de quienes lo saquearon (la no conciliación de la libertad de cambios con la solidaridad nacional).

²²⁹ LÓPEZ PORTILLO, 1982, p. 63.

²³⁰ *Idem.*

Su mensaje parece evocar ideas contenidas en otros dos discursos claves en la historia política mexicana: el del último informe del general Plutarco Elías Calles pronunciado, en 1929, en el que habla de una tolerancia a la reacción para unir a la Familia Revolucionaria en los momentos de crisis;²³¹ y el de Manuel Camacho Solís, a la postre prominente político mexicano durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en el que advierte de una amenaza permanente al Estado mexicano por grupos de poder que interfieren en su funcionamiento.²³²

Al igual que en dichos discursos, López Portillo acusa en su último informe a la «reacción» —representada en la figura de los banqueros mexicanos— de promover el saqueo al país a través de la especulación financiera; señalados como los culpables, ya no se les podía tolerar. Ya desde el discurso de Camacho se habla de la banca privada como el grupo (o «feudo», en sus términos) que detiene el progreso del país y es causante de su bancarrota.

Antes de llegar al anuncio de la nacionalización de la banca y el control total de tipos de cambio, López Portillo dedica

²³¹ «La presencia de grupos conservadores no sólo no pondría, pues, en peligro el nuevo edificio de las ideas, ni las instituciones revolucionarias legítimas, sino que impediría los intentos de destrucción y el debilitamiento mutuo de los grupos de origen revolucionario que luchan entre sí, frecuentemente, sino porque se han hallado sin enemigo ideológico en las cámaras» (CALLES, 1992, p. 169).

²³² «Los ‘feudos’ son poderes exteriores al Estado que cumplen dos funciones: por una parte contribuyen a mantener el orden social interno dados la falta de participación popular y el reducido poder real del Estado; a la vez, son obstáculos ilegítimos y antidemocráticos a la consolidación del Estado nacional. En términos históricos, la hegemonía de los ‘feudos’ impide la orientación del desarrollo social en la dirección del beneficio nacional y mayoritario» (CAMACHO, 1974, p. 341).

algunas páginas a desarrollar su visión del Estado mexicano, destacando su función como «rector de la economía», apoyado en dos ejes: el derecho y la solidaridad. Así, el Estado —que ha sido acorralado por «fuerzas externas»— puede hacer uso de los artículos concernientes a la expropiación.²³³ Es decir, que, para llevar a efecto la nacionalización de la banca, el Estado mexicano se apoya tanto en la Constitución como en las masas populares.

138

La nota del 30 de agosto de 1982 es significativa porque marca el arribo del presidente a la decisión de estatizar la banca privada; sobre todo, deja ver su convicción de que con esta medida se soluciona una realidad que no llega a comprender. Gracias a los «datos» recolectados para el VI Informe Presidencial, ahora sí era factible llevar a cabo la nacionalización. También es reveladora porque deja ver cómo a los ojos de López Portillo la fuga de capitales constituye un saqueo al país y él, como hombre criado en la hidalguía (según afirma en sus memorias, asunto netamente correspondiente a la psicología política), debe actuar al respecto. Qué mejor momento para hacerlo que el último informe:

México ha sido saqueado. Al ir reuniendo los datos para el Informe, me fui dando cuenta, a fondo, de la gravedad del problema. Por lo menos 14 mil millones de dólares en cuentas de mexicanos en E.U.A.; 30 mil millones en predios de los cuales ya han pagado 9 mil millones en enganches y servicios; 12 mil millones de mexdólares.

²³³ «Nos liberaremos de los ciclos perversos que periódicamente vacían nuestros excedentes. El Estado ya no será acorralado por los grupos de presión» (LÓPEZ PORTILLO, 1982, p. 67).

HE ACORDADO Y LO ANUNCIARÉ MAÑANA, NACIONALIZAR LA BANCA Y UN CONTROL TOTAL DE CAMBIOS. Es increíble: toda la inversión extranjera, desde el origen de nuestra historia, llega a 11 mil millones de dólares, de los cuales 8 mil millones son norteamericanos. Cinco veces es más alta la inversión mexicana en el exterior. ¡Qué vergüenza! Voy a actuar, tope en lo que tope.²³⁴

José López Portillo nacionaliza la banca privada para resolver una realidad que no entiende, pero durante la preparación de su VI Informe la va comprendiendo en términos de lo que sí entiende: la teoría del Estado social mexicano. Para «hacer algo heroico, y también para devolverle al país la dignidad que ha perdido frente así mismo y en el plano internacional»,²³⁵ ejerce una de las facultades de todo sistema político: negar o bloquear un recursopreciado por el ambiente, en este caso el retiro de la concesión del manejo del ahorro y crédito a los banqueros particulares.

139

D. 1 de septiembre de 1982

En varias ocasiones, López Portillo manifestó a sus colaboradores la necesidad de llevar a cabo una nacionalización bancaria y un control total de cambios para contener los efectos de la fuga de capitales. Como responsable de la cartera financiera en esos años, Silva Herzog conoció esta inquietud:

²³⁴ LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1232.

²³⁵ Discurso pronunciado durante el v aniversario del Banco Obrero, el lunes 30 de agosto de 1982 (SILVA HERZOG, 2007, pp. 63-64).

El presidente López Portillo me había preguntado un par de meses atrás, y lo hizo en varias ocasiones, mi opinión sobre la nacionalización de la banca y el control de cambios. La primera vez le pedí el fin de semana para darle una respuesta sin precipitaciones y con toda la reflexión. Hice mi tarea y le comuniqué mi opinión: *tomar esa decisión para hacer frente a la crisis que enfrentábamos era como si quisiéramos curar una tuberculosis mediante la amputación de uno de los brazos. No tenía nada que ver una cosa con la otra. La única justificación posible sería política, y con efectos que pronto se verían evaporados.*²³⁶

140

Así las cosas, si la expropiación bancaria no era un remedio contra la fuga de capitales, ¿qué era frente a la crisis económica...?

La fuga de capitales fue un reflejo de la incertidumbre y la falta de confianza del ambiente intrasocietal en el sistema político, específicamente en las autoridades del mismo. La sociedad no creía en las soluciones que proponía el gobierno de López Portillo frente al embate económico. De acuerdo con José Ángel Gurría, la fuga se debía a que los inversionistas mexicanos, y la población en general, no veían que el gobierno estuviese tomando las precauciones necesarias para enfrentar la crisis económica. Fue así como el llamado «negocio de viudas» —el cambio de pesos por dólares por quienquiera que lo deseara— disminuía sistemáticamente la captación de ahorro disminuyera —y por ende las arcas de bancos—, con lo que limitaba la capacidad crediticia de todo el sistema bancario mexicano. Por su parte, Miguel Mancera, director

²³⁶ SILVA HERZOG, 2007, pp. 62-63.

del Banco de México, planteó en su momento que controlar totalmente el tipo de cambio sólo «reflejaría un escapismo a las realidades económicas» y, con seguridad, contribuiría a la «paralización de amplios sectores de la economía nacional al escasear y encarecerse las divisas necesarias para la importación de insumos».²³⁷

En resumen, establecer un control del tipo de cambio y nacionalizar la banca fueron una asignación imperativa de carácter político para solucionar un problema estrictamente económico. Al menos así se aprecia en primera instancia...

141

La adquisición de legitimidad y el desarrollo de una ideología que amparara la decisión son elementos que dotan de sentido a los decretos promulgados esa mañana de septiembre de 1982. Bajo el enfoque sistémico de David Easton, la nacionalización de la banca y el control de cambios se revelan como la asignación imperativa destinada a devolver ese sentimiento de legitimidad, el apoyo difuso positivo tan anhelado y preciado para López Portillo, quien apenas unos años atrás era el portador de la nueva grandeza mexicana.

Y, desde la óptica de Dahl, revestir una decisión tan importante como «moralmente correcta» y «adecuada», bajo los auspicios de un «conjunto de doctrinas más o menos persistentes e integrales» que expliquen el momento (o en su defecto, que lo revistan de un simbolismo), permitiría trascender el mismo instante de la crisis económica para justificar el liderazgo del presidente y su partido —el del sistema político autoritario en su conjunto— frente a la sociedad mexicana.

²³⁷ *Ibidem*, p. 63.

Moralmente, la medida era la correcta y adecuada porque programaría mejor el trabajo, el ahorro y el petróleo; además, se combatiría la especulación abierta y «hasta institucionalizada [sic]»; a la inflación, el mal de los pobres, le quitaría los impactos especulativos cortando de tajo la intermediación bancaria y la demanda de dólares que había envenenado la economía. Categórico, el presidente justificó: «Son éstas, decisiones de gravísima importancia. Hemos roto tabúes. La revolución se libera de temores y acelera su paso».²³⁸

142

Además, a la sombra de la Revolución mexicana y bajo ese conjunto de doctrinas nunca bien definidas llamadas «nacionalismo revolucionario», la estatización bancaria y el control del tipo de cambio eran una «expresión vital de nuestra revolución y su voluntad de cambio». Por tanto, nadie tenía por qué ver «influencias de extremismos políticos» en las medidas tomadas por el presidente, sino una respuesta decisiva a «circunstancias externas e internas [que llevaron] una vez más al Estado, a sacar de la cantera de la Constitución [el preciado fruto de la lucha armada de principios de siglo], inspiración y fuerza para progresar por el camino de la revolución nacional». Dijo López Portillo en el antiguo recinto de Donceles:

El Estado mexicano nunca ha expropiado por expropiar, sino por utilidad pública. La que ahora resolvemos, libra, del libertinaje del cambio a la libre iniciativa y al libre impulso productivo de los mexicanos, de la camisa de fuerza que un sistema parasitario le ha colocado.²³⁹

²³⁸ LÓPEZ PORTILLO, 1982, p. 67.

²³⁹ *Ibidem*, p. 69.

Es así que, personificando a la Revolución Mexicana misma, López Portillo tomaba la decisión política correcta, rompía los males de un tajo, aniquilaba a los enemigos del pueblo mexicano y restituía en un acto, en un plumazo, toda la dignidad perdida por las erróneas asignaciones imperativas emitidas durante la etapa de la crisis económica. Ante la tribuna de la musa Clío y el juicio de la Historia Patria, se eximía de responsabilidad en la crisis: habían sido los banqueros, la reacción, «unos cuantos», quienes saquearon el ahorro de los tiempos de la abundancia. No fue él quien destruyó las posibilidades de desarrollo basado en el petróleo; por el contrario, según su estimación muy personal, al nacionalizar la banca, salvó a México...

143

Al hacer una evaluación de las gestiones de Luis Echeverría y José López Portillo, el analista político norteamericano Sol Sanders, especialista en la relación México-Estados Unidos, concluye que la nacionalización de la banca privada mexicana, así como del establecimiento de un control total del tipo de cambio en 1982, fue

un acto político más que una solución económica para los problemas de México. El gobierno ya tenía el control de sus bancos a través de la Comisión Nacional Bancaria y las tasas de interés las fijaba semanalmente el gobierno. Las transacciones internacionales estaban perfectamente controladas y el gobierno se apoderó del 70% de todos los depósitos en dólares, con el requisito de que un 40% de todos los depósitos en pesos fueran a dar de inmediato al banco central [los mexdólares]. Pero López Portillo estaba buscando una víctima expiatoria, jugando con las galerías del ala izquierda; esperaba que la nacionalización pondría fin a su periodo como presidente en un estallido de fervor

nacionalista, como había sucedido cuando el gobierno de Cárdenas se apoderó del petróleo extranjero cincuenta años antes. Sus discursos públicos hablaban de la traición al país por parte de banqueros y hombres de empresa, olvidando que había sido su renuencia a enfrentarse a la cuestión del peso sobrevaluado lo que había hecho de los dólares, como las burlas rezaban, la única cosa barata en México.²⁴⁰

144 En su VI Informe de Gobierno, López Portillo afirmó que ni él ni nadie tenía por qué «hacer actos de contrición»; como lo señaló Enrique Krauze en su momento, las lágrimas lo harían en su lugar; eventualmente, la estatización bancaria también constituiría el gesto de arrepentimiento de la «última oportunidad de la Revolución Mexicana».

★ ★ ★

Los efectos de la nacionalización bancaria de inmediato generaron una respuesta del ambiente hacia el sistema político.

En la parte intrasocietal, renacía el apoyo difuso positivo esperado por López Portillo, tanto desde adentro como desde afuera del sistema político. Los grupos de izquierda y las «fuerzas vivas» del PRI se manifestaron multitudinariamente en el Zócalo de la Ciudad de México al tercer día de anunciada la medida; con un acarreo profuso de miembros de los diferentes sectores del partido —CNOP, CTM y CNC—, se dio realce a aquel momento «histórico», «nacionalista» y «genuinamente revolucionario».

²⁴⁰ SANDERS, 1988, p. 80.

No obstante, también fue claro el apoyo difuso negativo por parte de la iniciativa privada. Los miembros de la clase empresarial condenaron categóricamente el acto y jamás perdonaron a López Portillo que les arrebatara la concesión del manejo de la banca nacional. Sin embargo, aunque lucharon por revertir la decisión mediante recursos legales —como la controversia jurídica por el decreto de expropiación— y actos de resistencia —como el cierre de comercios—, nunca lograron que sus reclamos encontraran eco.

Entre la parte extrasocietal del ambiente la medida generó desconcierto, ya que la postura del secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, en las mesas de negociación de la deuda externa contrastaban con algunas políticas adoptadas por el gobierno mexicano.²⁴¹ Esta contradicción fue resuelta por Silva Herzog entre el 3 y el 11 de septiembre, durante su reunión en Montreal con el FMI; dichas pláticas eran «señal clara de la disposición para continuar con las reglas del juego. Su interrupción o rompimiento era señal clara de otro camino distinto y desconocido en las relaciones económicas con el exterior».²⁴² Al final, la negociación de la deuda externa de México llevó a la firma de la Carta de Intención por la banca internacional y el gobierno, bajo el apoyo del FMI, la cual fue dada a conocer el 10 de noviembre de 1982, en conferencia de

²⁴¹ E.g. Carlos Tello anunció el 4 de septiembre, en medio de una inflación incontenible, una reducción de 10% de la tasa de interés bancaria, así como facilidades para el financiamiento de vivienda. (SILVA HERZOG, 2007, p. 68).

²⁴² *Ibidem*, p. 69.

prensa.²⁴³ Este hecho significó sistémicamente *per se* el alivio de la tensión sobre el sistema político por concepto de la deuda externa, resultado de una correcta asignación imperativa de López Portillo: la designación de Silva Herzog como encargado de la SHCP en los momentos más difíciles de la crisis y su autorización para que entablara personalmente negociaciones con la parte extrasocietal del ambiente.

En la parte intrasocietal del ambiente, aunque el aplauso renacía como ya lo señalamos, en los hechos la asignación imperativa de nacionalización de la banca privada dificultó a López Portillo ejercer la función de máxima autoridad del sistema político durante el último tramo del sexenio.

Se registró una carestía de materias primas y productos porque faltaba el dinero; es decir, la nacionalización no resolvió el problema de «caja» o falta de divisas, como originalmente se había planteado el presidente, porque también había que administrar la banca e indemnizar a los banqueros. Ése era otro problema: cómo pagar cuando se estaba en bancarrota.

Así lo refiere López Portillo en su nota personal del 10 de septiembre de 1982: «entramos a la difícil etapa de la prosa, una vez pasada la euforia del momento histórico. No tenemos divisas y, en consecuencia, sí muchas limitaciones para importar lo necesario. El problema es serio y tratamos de resolverlo con la participación y la negociación.»²⁴⁴

Silva Herzog anotó, a su vez, que

no había dólares. Al no tener con qué pagar la importación de ciertos

²⁴³ *Ibidem*, pp. 75-76.

²⁴⁴ LÓPEZ PORTILLO, 1988, t. II, p. 1252.

insumos, muchos artículos empezaron a escasear. Por ejemplo, la pasta de dientes, al no disponer de su envase procedente del exterior. Muchos becarios mexicanos se vieron obligados a regresar al haberse suspendido el envío en dólares de sus becas.²⁴⁵

Como se indicó unas líneas atrás, la iniciativa privada descargó toda su ira en contra de López Portillo, situación que sólo se pudo apaciguar tras el cambio de poderes.

El encono que la nacionalización bancaria había generado entre el sector privado produjo manifestaciones agresivas contra el gobierno en varios estados de la república y por parte de diversas organizaciones empresariales. El inminente cambio de gobierno evitó, probablemente, que las cosas llegaran a mayores.²⁴⁶

147

La relación entre empresarios y gobierno nunca volvió a ser como era hasta antes del gobierno de Luis Echeverría Álvarez; desde entonces el sector privado miraría con recelo a los gobiernos emanados de la Revolución, y probablemente a toda la clase política, sin excepción.

Aquí, conviene preguntarse: ¿no era eso lo que buscaba López Portillo con la expropiación bancaria: recuperar el dinero fugado mediante la contención del poco que había? Todo parece confirmar que detrás de la nacionalización descansaba la otra intención, la política.

* * *

²⁴⁵ SILVA HERZOG, 2007, p. 70.

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 75.

A la larga, el decreto de la nacionalización de la banca privada demostró que no era la medida adecuada para solucionar el problema. Por el contrario, visto en perspectiva, fue el argumento de la clase empresarial —y de buena parte de la clase media mexicana— para decretar la caducidad del sistema político emanado de la Revolución mexicana. Una parte de la iniciativa privada y los afectados por el decreto presidencial alimentaron las filas de la oposición derechista y dieron la espalda a un régimen que, en su opinión, había cometido el último acto de agravio en contra de la sociedad mexicana.

La expropiación de los bancos privados en septiembre de 1982 fue una respuesta política que obedeció a la interpretación muy subjetiva que hizo José López Portillo del ambiente y a las circunstancias de tensión a las que era sometido el sistema político. Como apuntaron Krauze, Zaid y el propio Silva Herzog, la nacionalización de la banca sólo podía responder a una necesidad política: en primer término, la del propio José López Portillo, de no terminar como un villano más en la historia nacional.

Pero también fue la respuesta a la necesidad del gobierno y el sistema político mexicano de recuperar la legitimidad perdida por medio de un acto político; sólo una decisión de grandes consecuencias podía absolverlos de su responsabilidad, no sólo de las malas decisiones tomadas entre junio de 1981 y agosto de 1982, sino todas las que se observaron durante la «docena trágica» (1970-1982). Esto conduce a la segunda parte de este análisis politológico: la intencionalidad de expropiar la banca privada.

III.2 INTENCIONALIDAD DE LA EXPROPIACIÓN BANCARIA, LA «RAZÓN DE ESTADO» Y LA LEGITIMIDAD

De los últimos seis meses de 1981 y definitivamente durante prácticamente todo el año de 1982, la banca privada desempeñó un papel nocivo para la economía nacional; eran los banqueros, la banca privada, quien estaba articulando y en realidad promoviendo la especulación en contra del peso.²⁴⁷

Carlos Tello Macías, director del Banco de México, 1982.

Eso de que los bancos promovíamos la salida de capitales del país es una mentira. Lo único que hacíamos los bancos era prestar el servicio al cambio de moneda. La huida de capitales no fue porque la promovieron los bancos; la salida de capitales vino como resultado natural de doce años de malos gobiernos: Echeverría y López Portillo.²⁴⁸

Agustín F. Legorreta, empresario, director de Banamex, 1982.

La nacionalización de la banca, a mi modo de ver, fue un error. Fue un error porque los banqueros difícilmente podían estar propiciando la fuga de capitales ya que afectarían a su propio negocio para trasladarlo a bancos en el exterior.²⁴⁹

David Ibarra Muñoz, secretario de Hacienda y Crédito Público, 1977-1982.

Era tal la salida de dinero que yo no podía quedarme cruzado de brazos. Yo tenía que luchar. Tal vez fue un caso de pasión por la impotencia, pero yo tenía que hacer algo, tenía que experimentar las dos medidas que la legislación revolucionaria

²⁴⁷ WOLDENBERG, 2004.

²⁴⁸ Ibidem.

²⁴⁹ Ibidem.

me permitía: nacionalizar la banca y establecer un control de cambios.²⁵⁰

José López Portillo, presidente de México, 1976-1982.

[E]l informe presidencial no incluyó la responsabilidad directa del gobierno federal en el desastre financiero. Después de todo, la acción de los bancos no era autónoma sino que obedecía a las reglas básicas de las instituciones de crédito, y estas reglas habían sido formuladas con la intervención directa de la Comisión Nacional Bancaria [...] La nacionalización de la banca no era una respuesta directa a los problemas fundamentales de la economía, pues la raíz del problema no estaba en las estructuras financieras sino en el modelo global de desarrollo económico.²⁵¹

150

Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, historiadores.

El Estado mexicano ha sido el gran protagonista de la saga del siglo xx, más allá de los personajes que han llegado a la cúspide del poder. Es decir, a final de cuentas, el Estado mexicano ha sido, y seguramente seguirá siéndolo, el gran arquitecto de esa modernidad inacabada.

Sin embargo, la vigencia durante gran parte del siglo xx de la unión entre la biografía presidencial y el destino nacional, premisa expuesta por Daniel Cosío Villegas, es insoslayable. En el viejo sistema político mexicano, el presidente fue (y aún es, en parte) el núcleo de la toma de decisiones que marcaron el destino del país.

Ya hemos comentado el proceso de la toma de la decisión de José López Portillo de estatizar la banca privada a través de la «teoría política de los sistemas». Ahora vamos a abordar la in-

²⁵⁰ *Ibidem.*

²⁵¹ AGUILAR y MEYER, 2002, p. 256.

tencionalidad de tal decisión apoyados en el breve marco teórico sobre el poder político y la legitimidad. En el marco teórico señalamos que dicha legitimidad puede verse desde dos ópticas complementarias: el derecho y la psicología política.

En 1982, el poder político del presidente de la República era omnímodo. Las probabilidades de imponer su voluntad eran altísimas. No había contrapesos por parte de los otros dos poderes. Apelar a la ley para revertir sus decisiones tenía escasas posibilidades de éxito. En este sentido, la oposición jurídica presentada por los banqueros fue simbólica, testimonial.

151

El presidente impuso su voluntad, independientemente de si le asistía o no el derecho. ¿Cuál de las dos cámaras del Congreso o quién de los diputados y senadores tenía la capacidad de oponerse a tal decisión en ese año de 1982? Si es que hubo opositores a la medida al interior del PRI, éstos no externaron su opinión, pues su carrera política habría llegado a su fin. Si los hubo en los partidos de oposición (reforzados por la ya legendaria reforma política de 1977), su capacidad de revertir el decreto era nula.²⁵²

Ahora bien, López Portillo no ignoraba la concepción del Estado (tanto real como simbólica) producto de la Revolución mexicana, ni la relación poder-derecho para legitimar las acciones de gobierno, como lo manifiesta en un documento difundido durante su campaña electoral en 1976:

²⁵² Además de contar con la totalidad del Senado, el PRI tenía 296 diputados, mientras que el PAN (partido que se opuso a la estatización de la banca) contaba apenas con 46 curules.

El Estado mexicano es responsable ante la población y tiene un deber que cumplir [...] Fortaleceremos nuestro Estado social y revolucionario de derecho, convencidos de que el progreso, el cambio pacífico y las grandes transformaciones son posibles, en nuestro país, por la vía legal e institucional. Las atribuciones y responsabilidades del Estado son indeclinables y no están sujetas a negociación [...] Si el Estado merece el nombre de Estado, tiene que ser eficiente con apoyo en derecho y en función de los hechos, para imponer sus decisiones y el Estado mexicano tiene esas características [...] Se supone que el Estado por ser agente, digamos anónimo, sin cara, es un objeto de irresponsable defraudación, y que quien defrauda al Estado, no defrauda a nadie, ignorando que se está dañando a la patria misma en la parte fundamental, que es la atención de sus necesidades comunes.²⁵³

En efecto, el entonces candidato único a la presidencia de la República concebía al Estado mexicano como el producto de ese pacto social emanado de la Revolución mexicana y que autorizaba al gobierno, como su principal representante, imponer sus decisiones («en función de los hechos»), a través del derecho, de las leyes y de la Constitución emanados de ese pacto, para realizar su fin asistencial. Como bien lo declaró años después, echó mano de la «legislación revolucionaria» para llevar a cabo la expropiación bancaria.

En su primer informe de gobierno, López Portillo advirtió que «haría algo» con respecto a la especulación monetaria:

²⁵³ LÓPEZ PORTILLO, 1976, pp. 99-100.

Ante la inusitada época postdevaluatoria, desafortunadamente se ha respondido con excesivas tendencias a la dolarización. Este problema, aunque transitorio, es de los más onerosos ya que penaliza excesivamente al inversionista que debe hacer uso de esos fondos, no en términos de un precio que debe pagar por el ahorro, pero sí en cuanto al riesgo que debe asumir cualquier nuevo proyecto de inversión. Ello no es justo porque el inversionista representa la parte más útil y osada del proceso económico, frente a los intermediarios que no se necesitan, rentistas que no trabajan y especuladores que medran, todos éstos, sin más riesgo hasta ahora que escuchar este tipo de reproches. Esto es muy serio. Habremos de remediarlo [...] El empresario que esté dispuesto a comprometer sus capitales en este esfuerzo de riesgo nacionalmente compartido encontrará en la política fiscal una fuente adicional de estímulo. Si no es el caso, el Estado absorberá aquellos excedentes que de otro modo se desviarán hacia el rentismo y la especulación, para ponerlos a disposición de la sociedad de la que originalmente emanan.²⁵⁴

No es objetivo de este trabajo confrontar y profundizar en los argumentos jurídicos del gobierno y los banqueros afectados; sin embargo, es importante analizar la idea de que la intención del gobierno fue, en primera instancia, tratar de legitimar su decisión de manera legal.

Recordemos que la legitimidad parte del hecho de que quien detenta el poder político necesita ser reconocido; trata de ganar un consenso, o bien una adhesión de los subordinados a él y a sus decisiones. Desde la perspectiva jurídica, el poder po-

²⁵⁴ LÓPEZ PORTILLO, 1977.

lítico es legítimo en la medida en que actúa bajo los estatutos o límites que han sido impuestos por la «norma suprema» que lo ha instituido. Además, ésta debe corresponder a una legislación positiva en cuya legalidad creen los miembros de dicha sociedad, y reconocen como justo y equitativo un ordenamiento. Lo jurídico y lo psicológico se complementan. Un gobierno que sobrepasa lo acordado o que genera la percepción de que así fue corre el riesgo de una pérdida de legitimidad.

154 En una entrevista publicada en *Excelsior* el 12 de abril de 1993, Carlos Abedrop recordaba algunos pasajes jurídicos de la estatización de la banca, llegando a la conclusión de que la medida tomada por el gobierno mexicano fue ilegal e injusta. Desde su perspectiva, hubo un «error histórico», mismo que llevó, cinco días después del 1 de septiembre, a emitir un nuevo decreto que «corregía al inicial». Después, vino la enmienda al 28 constitucional para justificar la decisión previa:

De ahí, los litigios infructuosos en los tribunales por los banqueros, encabezados por Ramón Sánchez Medal y Vicente Aguinaco Alemán. Luego, la aceptación del amparo por el juez cuarto de distrito de esta capital, Efraín Polo Bernal, que citaba a comparecer al presidente López Portillo y a sus secretarios de Gobernación, Enrique Olivares Santana; de Hacienda, Jesús Silva Herzog; al director del Banco de México, Carlos Tello Macías y al propio regente, Carlos Hank González...

La decisión del juez —un «héroe» a decir de Abedrop— derivó en la revocación por el Tribunal Colegiado de Circuito del recurso admitido por Polo Bernal, calificándolo de «notoriamente improcedente».

Los abogados defensores interpusieron el recurso de reclamación ante la Suprema Corte, pero la decisión del máximo tribunal judicial del país rechazó el planteamiento de los banqueros, poco más de un

año después de que el expediente pasara de tribunal en tribunal. El corolario del caso vendría con la ulterior destitución de Polo Bernal.

¿El presidencialismo excesivo pasó por encima de los poderes Legislativo y Judicial? ¡Claro! Y sobre la Constitución de la República. Eso es lo más grave porque se trató de un acto profundamente inconstitucional, tan es así que López Portillo tuvo que volver a expropiar a finales de septiembre, cuando se hubo reformado el artículo 28 de la Carta Magna.

Lo que nos enseñó la estatificación es que los poderes presidenciales permiten, por ejemplo, que sea el Ejecutivo el que proponga reformas constitucionales y no el Congreso en pleno. Además, siendo que los llamados «principios esenciales» de la ley fundamental no son sujetos de enmienda, en 1982 se tocó uno de ellos, el de los monopolios. En estas argumentaciones jurídicas han abundado las participaciones de juristas de la talla de Felipe Tena Ramírez.

155

En su momento, Abedrop señaló que el proceso de indemnización bancaria fue mal concebido desde su origen. Sus bases eran incorrectas, lo que permitió que se cometieran diversas injusticias. La estatificación de la banca se fundó en bases injustas e inequitativas; en realidad, los banqueros «fueron víctimas de intereses políticos».²⁵⁵

Obviamente, para los banqueros, el problema no era la existencia de una legislación ilegítima que hiciera pensar que las leyes mexicanas obedecían a intereses egoístas y minoritarios. Su defensa jurídica se apoyó en la Constitución misma.

²⁵⁵ *Excélsior*, 12 de abril de 1993.

Se cuestionaba al gobierno por la forma en que se aplicó la ley. Para los banqueros, la decisión era ilegal, injusta y contraria a la Constitución. De ser esto cierto, tendría que decirse que la estatización de la banca fue ilegítima.

Pero, si el gobierno hubiera violado la «Norma Suprema», esta acción podía haberse justificado por otra vía para legitimar la decisión. El gobierno pudo haber recurrido a la llamada «razón de Estado», aunque en forma disfrazada.

156 Teóricamente hay que señalar que, con gran frecuencia, las decisiones que toman los hombres de Estado como tales son diferentes de aquéllas que toman individualmente.

Esta diferencia se debe a que los asuntos que competen al Estado están por encima de aquéllos planteados por otros ámbitos de la sociedad, como el espiritual o el económico. Es decir, está fundamentada en la primacía de la política y, con ella, la doctrina de la razón de Estado.

La teoría del Estado moderno nace a la par de su doctrina, sustentada en la noción de la primacía de la política. Esto puede observarse en la historia de las ideas políticas a partir del siglo XVI (Maquiavelo fue uno de sus primeros expositores). Dicha primacía se manifiesta en «la independencia del juicio político frente al juicio moral, o inclusive de la superioridad del primero sobre el segundo». ²⁵⁶ Una razón de Estado, por lo tanto, no puede ser equipararse con la razón de los individuos, dado que, ante la primera, el gobernante es «libre de perseguir sus propios objetivos sin estar obligado a tomar en cuenta los preceptos con los que está comprometido el individuo en sus

²⁵⁶ BOBBIO, 1999, p. 115.

relaciones con los otros individuos»,²⁵⁷ mientras que ante la segunda, las decisiones del gobernante están comprometidas con lo que consideran axiológicamente bueno o malo.

¿Qué significa lo anterior? Que en las decisiones o razones que toma un gobernante no caben los intereses personales, sino aquellos que son superiores, porque el Estado tiene un principio de acción diferente al del resto de los elementos de la sociedad, e incluso de los individuos. Dicho principio de acción es que su propia existencia se debe a la necesidad de resguardar el monopolio de la fuerza. Sin la organización pública y el aparato administrativo por el cual el poder garantiza la estabilidad de sus mecanismos en el tiempo y el espacio, la sociedad viviría en un desorden que imposibilitaría su supervivencia. El Derecho es impuesto en la vida dinámica de una sociedad a través de la prestación de servicios de carácter público y limitando las modalidades de resistencia de los ciudadanos mediante ese uso monopólico, pero legítimo, de la fuerza.

157

Esto lleva a señalar la tesis de la doctrina de la razón de Estado, misma que se fundamenta en el principio de que

la seguridad del Estado es un exigencia de tal importancia que los regidores de los estados [gobernantes, presidentes, reyes, príncipes, líderes de los sistemas políticos, etc.] se ven constreñidos, para garantizarla, a violar las normas jurídicas, morales, políticas, económicas, que consideran a su vez imperativas cuando tales exigencias no están en peligro.²⁵⁸

²⁵⁷ *Idem.*

²⁵⁸ Sergio Pistone en BOBBIO, 2000, p. 1338.

La cuestión de la preservación del Estado es de suma importancia en las decisiones políticas del gobernante, a tal grado que quien detenta el poder político en ocasiones se ve obligado a actuar en contra de lo que cree, sin importarles incluso la posible violación de otras normas que rigen en la sociedad.

A partir de esta premisa, conviene plantear la pregunta: ¿era tal el riesgo de seguridad en el Estado mexicano durante la crisis de 1982 que, para resguardarlo, la estatización de la banca privada se hizo necesaria como una «razón de Estado»? Todo lo planteado hasta ahora en este trabajo indica que no.

158

La «razón de Estado» es un recurso para defender la vida del Estado; sin embargo, lo que estaba en riesgo en aquel momento no era el funcionamiento estatal, sino la legitimidad del gobierno y del sistema político en su conjunto.

Era evidente que el gobierno no reconocería que su decreto fue ilegal o inconstitucional. Por el contrario, para «salvar al país» había que justificar legalmente la decisión. Había que recurrir, entre otras cosas, a la inteligencia y a la capacidad de movilización del aparato corporativo del partido.

Un ejemplo: el 29 de septiembre de 1982 se llevó a cabo el «Foro de Análisis Jurídico sobre la Nacionalización de la Banca» en el Auditorio Plutarco Elías Calles del Comité Ejecutivo Nacional del PRI. Ahí, los ponentes miembros de la Federación Mexicana de Abogados (filial de la CNOP) analizaron e interpretaron los artículos en los que se apoyaba el decreto expropiatorio (particularmente el 27 constitucional), citaron fuentes del derecho como la doctrina y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, justificaron el término «nacionalización» (porque la expropiación se dio por «causa de utilidad pública» y, por ende, en «favor de la Nación»), equipararon la medida con lo hecho por Juárez (con los bienes del

clero), Cárdenas (con el petróleo) y López Mateos (con la electricidad); en fin, discutieron los argumentos jurídicos que justificaban legalmente lo hecho por López Portillo.

Pero esto no era suficiente; el fin del foro no fue sólo defender la legalidad de la expropiación, sino también tratar de generar la creencia o la percepción de que el ordenamiento fue «justo y equitativo». Se trataba, no de convencer a los banqueros —claro está—, sino al «pueblo de México». Había que darse a la tarea de generar el consenso.

En la presentación del documento que contiene la versión estenográfica de las ponencias existe un párrafo muy descriptivo que no deja lugar a dudas de lo anterior:

159

[...] Este folleto servirá al militante priísta, tanto como acervo ideológico, como para estar enterado de la medida adoptada y pueda así otorgar su adhesión consciente e ilustrada [...] Porque la trascendental, histórica y patriótica medida acordada por el señor Presidente de la República José López Portillo, merece la adhesión consciente y el respaldo de todos los mexicanos responsables. Este folleto quiere responder en cierta medida a la necesidad de que los miembros del Sector Popular tengan una información amplia sobre la legalidad de la disposición de poner en manos de la Nación, que son las del pueblo, la administración de sus recursos financieros, y conducir por sí mismo el destino de la Nación hacia su pleno desarrollo. La CNOP lo ha comprendido así, y por ese motivo ha procedido a la difusión masiva de este folleto, con la convicción de que será instrumento eficaz para crear conciencia cívica popular en torno a estas medidas.²⁵⁹

²⁵⁹ PRI-CNOP, 1982, p. 3.

¿Cuántos mexicanos habrán entendido toda la argumentación jurídica ahí planteada? Muy pocos. Es más fácil de entender el mensaje simbólico-político que la «motivación del acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal».²⁶⁰

160 El folleto remata con una foto en la contraportada que al pie dice: «Momento solemne en que el señor presidente de la República José López Portillo iza el lábaro patrio como símbolo de la nacionalización en la nueva Plaza de la Banca».

En este ejemplo observamos cómo la ideología se mezcló con los valores dominantes para tratar de lograr la tan anhelada legitimidad.

Por supuesto que los recursos utilizados por el gobierno para tratar de generar el consenso a su favor no se limitaron a la divulgación de un folleto. En su momento, los medios electrónicos aclamaron la decisión. En los diarios nacionales fueron publicados numerosos desplegados en apoyo a la medida.

Expuesto anteriormente, podemos decir que José López Portillo sí trató de legitimar su decisión de estatizar la banca tanto por la vía jurídica como por la vía psicológica (intentando generar la creencia de que la estatización de la banca fue un gesto «patriótico») durante y después de su último informe de gobierno. La pregunta es: ¿lo logró?

Hemos señalado que la legitimidad también es interdependiente de la efectividad, premisa que, a su vez, puede ser comprendida de manera inversa: cómo un gobierno pierde

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 24.

su legitimidad cuando es incapaz de satisfacer las demandas y expectativas de la sociedad llegando a un nivel de cuasi-legitimidad, es decir una aprobación sólo parcial hacia el desempeño de los depositarios del poder.

Esto fue lo que ocurrió con el grueso de los mexicanos, que no salieron a defender masivamente la ley y la Constitución, ni en favor ni en contra del gobierno en ese año de 1982.

Si bien los empresarios condenaron la medida de expropiación a través del movimiento «México en la libertad» (cuya acción motora fue el cierre de comercios), lo cierto es que la decisión se impuso. Con el arribo del nuevo gobierno de Miguel de la Madrid, los actos de dicho movimiento disminuyeron su intensidad; sólo los banqueros opusieron resistencia en los tribunales. En este sentido, el gobierno fue efectivo en la consumación de la expropiación bancaria en tanto que, como poder político, impuso su voluntad, tratando de apoyarse en una de las tantas interpretaciones que pueden hacerse de los artículos de la Constitución y sus leyes secundarias.

Pero esto tampoco significó para el gobierno el logro de la legitimidad de la decisión. Recordemos que aun cuando se actúe conforme a la ley (lo que es bastante dudoso en este caso), se debe generar la *creencia* de que la decisión fue justa, moralmente correcta y adecuada para resolver el conflicto; en el caso que nos ocupa, se promovió la medida como una «gesta heroica», una decisión «patriótica», «histórica», «nacionalista», comparable sólo a lo hecho por Juárez y Cárdenas. Sin embargo, el acto careció de elementos que lo hicieran creíble e idóneo para generar el consenso público y para dejar en la memoria colectiva una profunda huella histórica. Todos los símbolos utilizados en los actos y discursos producidos por el gobierno a partir

del 1 de septiembre de 1982 terminaron chocando contra una realidad más grande, más profunda y más grave.

La crisis no era jurídica, sino económica. Lo que estaba en juego no era la institucionalidad del Estado, sino el sistema político mexicano y, particularmente, la calificación o descalificación al gobierno en turno, para lo que se tomaba en cuenta no sólo la estatización de la banca, sino todo el conjunto de las decisiones tomadas que llevaron al país a la quiebra.

162 El sistema político mexicano, autoritario y presidencialista, iniciaba su proceso de pérdida de legitimidad por su incapacidad e ineficacia de satisfacer las demandas y expectativas de la sociedad mexicana. La estatización de la banca efectuada por José López Portillo fue una medida tomada no para resolver la crisis económica (como lo han demostrado los estudiosos de la economía), sino para evitar cargar él solo con la responsabilidad de la crisis económica y la correspondiente generación de un consenso adverso.

Muestra del fracaso para generar consenso y adhesión a su decisión fue el hecho de que cuando se dio la reprivatización de la banca, ocho años después, el «pueblo de México» no salió a las calles a defender la legalidad y la conservación de su «banca nacionalizada», caso contrario a lo que hipotéticamente ocurriría hoy en día si se intentara la «privatización del petróleo», a casi setenta años de distancia de la decisión del general Cárdenas de expropiarlo.

Si se acató la estatización de la banca fue porque se trató de un acto cuasi-legitimado en medio de una crisis económica que a la postre se reflejaría en resultados electorales adversos al PRI y al sistema político vigente en la década de 1980. Esta fue la muestra más evidente del fracaso de López

Portillo en su intento por legitimar su presidencia a través de la estatización de la banca.

En este punto es plausible la hipótesis de que la expropiación bancaria hizo que parte del sector empresarial comenzara a ver en el Partido Acción Nacional una opción política para hacer frente a las decisiones que afectarían los intereses del sector y de la clase media en general provenientes del «presidencialismo exacerbado» ligado al PRI. El sector empresarial dotó al PAN de recursos y cuadros, permitiéndole ganar, a lo largo de dicha década, un alto nivel competitivo electoral en algunas de las principales ciudades del país, particularmente en los estados del norte.

163

Después de 1982, el sistema político mexicano ya no volvió a ser el mismo.



CONCLUSIÓN



A la luz de lo expuesto, podemos concluir que la decisión tomada aquel 1 de septiembre de 1982 fue originalmente sólo una idea remota, pero a medida que la tensión sobre el sistema político se fue incrementando, adquirió mayor importancia para José López Portillo. En primer término, como un medio para detener lo que a su juicio era el problema medular de la crisis de 1982: el saqueo del país a través de la fuga de capitales, debida a una banca privada «desnacionalizada» o insolidaria con él y con el país. En segundo término, como una estrategia para recobrar la legitimidad que el Estado mexicano y él mismo habían perdido desde junio de 1981, cuando los sueños del petróleo se vinieron abajo. A ello podemos abonar un tercer uso de la nacionalización de la banca: para justificar las malas asignaciones autoritativas que había tomado en el momento de la crisis, pero también, por qué no decirlo, a lo largo de todo su sexenio.

165

De este modo, desde la teoría de los sistemas, la expropiación de los bancos privados conduce a tres reflexiones finales: en pri-

mer término, fue una interpretación personal para resolver el problema económico; segundo, fue una justificación —un acto de contrición, por decirlo de un modo poético— ante las malas decisiones tomadas por el gobierno de la república durante la crisis económica; y tercero, fue un medio de devolverle un sentido de legitimidad al sistema político frente a su sociedad.

166 José López Portillo interpretó de forma muy personal el problema y las circunstancias que afectaban al sistema político mexicano en los momentos de la crisis económica. Sistémicamente, esto ha quedado demostrado en el apartado correspondiente a las reflexiones politológicas a través del papel de los productos políticos y las asignaciones imperativas, así como del ciclo de la retroalimentación.

De una parte, los productos políticos y las asignaciones imperativas hechas entre junio de 1981 y agosto de 1982 fracasaron en su intento por mitigar la tensión y contener la crisis económica. En el absurdo sostenimiento del precio del petróleo, en los continuos préstamos solicitados a la banca internacional, en la posposición durante meses del aumento de precios para contener la inflación, en la «hidalguía» de su apoyo al sector obrero aumentando los salarios a 24 horas de efectuada la primera devaluación, etc. no hubo una sola ocasión para que los efectos de la crisis económica fueran revertidos, salvo en los encaminados a resolver el problema de la deuda externa.

De la otra, el ciclo de la retroalimentación devolvía al sistema —y a López Portillo— una cara más negra de la situación. Observó que ninguna de sus decisiones solucionaba el problema (por el contrario, lo alimentaban), y que el apoyo difuso hacia el sistema político y su administración se perdían tras cada asignación. De ahí las impresiones que revela

en sus memorias: «estoy en el limbo», «ya no soy la voz de la esperanza sino del tropiezo», «es evidente que estoy devaluado». La pérdida de confianza en el sistema político estuvo asociada, o quizás plenamente manifiesta, en la batalla que el peso perdía diariamente frente a la divisa estadounidense, angustiando al presidente.

Con el acto de la estatización, José López Portillo también pretendió justificar las malas asignaciones y productos políticos hechos durante la etapa de la crisis económica, y quizás, durante todo su periodo presidencial.

167

Esas malas decisiones eran resultado directo, precisamente, de una errónea interpretación por parte del presidente de las circunstancias que generaban una tensión sobre el sistema político mexicano. Si el petróleo bajaba, era por una maniobra extraña de los árabes y Estados Unidos; si los dólares volaban del sistema bancario mexicano y de la reserva, era porque el empleado de ventanilla instigaba la fuga bajo el auspicio de los banqueros; si el peso perdía valor frente al dólar, había que sostener el tipo cambiario mediante la solicitud de créditos emergentes, etc.

Por lo tanto, estas malas asignaciones y productos políticos nunca lograron sofocar la tensión que producía la crisis económica, sino, por el contrario, la avivaban cada vez que llegaban al ambiente. A la luz de todo el proceso sistémico tratado en estas reflexiones politológicas, podemos afirmar que estas asignaciones y productos correspondían más a un escapismo derivado más del azoro de las autoridades y el propio presidente ante la situación, que de las realidades económicas.

La nacionalización de la banca privada fue una asignación imperativa destinada a devolver un sentido de legitimidad al

sistema político frente a sus miembros y de cara a la sociedad mexicana por medio de la privación de un valor (el de la concesión a particulares para captar ahorro y otorgar créditos) y a recuperar una posición que se había perdido por el mal manejo de la crisis económica por las autoridades políticas, particularmente el presidente.

168

Por ello, el presidente, de acuerdo con el principio de David Easton de buscar inculcar un alto sentido de legitimidad entre la comunidad a través de cada asignación imperativa emitida, pretendió demostrar mediante la estatización que la medida adoptada era «moralmente correcta», debido al saqueo indiscriminado de la riqueza acumulada durante el boom petrolero. Pero también, arropó su decisión con alusiones a la «herencia» de la Revolución Mexicana, la Constitución y la parafernalia ideológica del nacionalismo revolucionario, justificando con ello su liderazgo y el del sistema emanado de la lucha armada de 1910.

Una lección deja el modelo de sistema político aquí tratado. Easton ha planteado implícitamente que los procesos exitosos de toma de decisiones de las autoridades de todo sistema político se deben en buena medida a una capacidad de comprensión racional de las circunstancias que originan la tensión en un sistema político determinado, comprensión de la que dependerán las asignaciones imperativas de valores y productos políticos orientados a sofocar todas aquellas adversidades que pongan a prueba la permanencia de un sistema en el tiempo.

En cuanto a la intencionalidad del entonces presidente para expropiar la banca podemos concluir que el gobierno sí buscó legitimar su decisión de manera legal en primera ins-

tancia, para posteriormente tratar de generar la percepción de que había sido justa. Todo ello con el fin de salvar su administración del juicio de la Historia. Más allá de la discusión jurídica, el gobierno fue efectivo al momento de imponer su decisión. Sin embargo, no logró la legitimidad de su decreto, es decir, que la estatización de la banca haya sido aceptada por la sociedad como una medida justa y patriótica; ello se debió a que la crisis abarcó una realidad mucho más grave y compleja en ese momento, fue una crisis económica.

José López Portillo fue, de cierto modo, el último presidente del sistema político autoritario que emitió una asignación tan arbitraria. Nadie, ni la oposición, ni el Partido de la Revolución, ni los «insolidarios» y «vende patrias» banqueros, ni los «que se rajaron» o los que no «quisieron recoger varas y tiraron cohetes» durante la bonanza, ni mucho menos la Suprema Corte de Justicia, lograron hacer mella en el decreto, a pesar de tener éste defectos de origen. Al momento de optar terminantemente por el camino de la estatización bancaria no solicitó siquiera el consejo de alguno de los miembros del gabinete, incluido el propio Jesús Silva Herzog. Juzgó que aquel 1 de septiembre era el momento oportuno para envolverse en el lábaro patrio y salvar así la poca o mucha (no lo sabremos) dignidad que le quedaba al país a causa de la crisis económica.

José López Portillo personificó de este modo no a Don Q, ni al dios precolombino Quetzalcóatl, sino —en un país de variopintos mitos y leyendas, de tradiciones y costumbres políticas exquisitas— a la figura de la «última oportunidad de la

Revolución». Una oportunidad para volver, quizá, a tiempos mejores, para devolverle al viejo sistema político autoritario la vigencia perdida tras las agraviantes represiones de 1968 y del jueves de Corpus Christi en 1971, y de los desastres económicos de su antecesor.

170 No lo logró porque, politológicamente, no entendió las circunstancias del instante y ejecutó estrategias que fracasaron, una tras otra, en su intento por apagar el incendio de la crisis económica. Y porque, cuando actuó, el suceso simbólico con el que pretendía cancelar jurídicamente todos los errores resultó ser un instrumento del todo insuficiente frente a las dimensiones de la tragedia.



BIBLIOGRAFÍA



- AGUILAR CAMÍN, Héctor y Lorenzo MEYER, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, 30ª ed., México, Cal y Arena, 2002.
- BEETHAM, David, *The Legitimation of Power*, Londres, MacMillan Press, 1991.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, 7ª reimp., México, FCE, 1999.
- BOBBIO, Norberto et al., *Diccionario de política (l-z)*, 12ª ed., México, Siglo XXI Editores, 2000.
- BOBBIO, Norberto y Michelangelo BOVERO, *Origen y fundamentos del poder político*, México, Enlace/Grijalbo, 1985.
- BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, México, FCE, 1998.
- CALLES, Plutarco E., *Pensamiento político y social. Antología (1913-1936)*, 2ª ed. (abreviada), México, SEP/Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca/FCE, 1992.
- CAMACHO SOLÍS, Manuel, «El poder: Estado o feudos políticos», *Foro Internacional*, El Colegio de México, núm. 3, enero-marzo de 1974, pp. 331-351.
- CASTAÑEDA, Jorge G., *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, 13ª reimp., México, Extra/Alfaguara, 2000.

- CHAMA, Jaime A., «Las relaciones entre los medios de comunicación y el gobierno en el sistema político mexicano bajo un enfoque sistémico», tesis de licenciatura en Ciencias de la Comunicación, México, UPAEP, 2005.
- DAHL, Robert A., *Análisis político moderno*, 2ª ed., Barcelona, Fontanella, 1976.
- DÁVALOS, Renato y Norberto López, entrevista a Carlos Abedrop, *Excélsior*, 12 de abril de 1993.
- 172 DEL ÁNGEL, Gustavo A., y Carlos MARICHAL, «Poder y crisis: historiografía reciente del crédito y la banca en México, siglos XIX y XX», *Historia Mexicana*, vol. LII, núm. 3, enero-marzo de 2003, pp. 677-724.
- EASTON, David, *Esquema para el análisis político*, 8ª ed., Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1999.
- GABLENTZ, Otto Heinrich von der, *Introducción a la ciencia política*, Barcelona, Herder, 1974 (Col. Biblioteca Herder, Ciencias Sociales, 142).
- GONZÁLEZ TIBURCIO, Enrique, *Reforma del Estado y política social*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio, *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1978-1982*, México, FLACSO/Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- KRAUZE, Enrique, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, 2ª reimp., México, Fábula/Tusquets Editores, 2003.
- , «El timón y la tormenta», *Vuelta*, vol. VI, núm. 71, octubre de 1982, pp. 14-22.
- , José López Portillo. *La vuelta del criollo*, video VHS, México, Clío/Televisa, 1999.

- LÓPEZ PORTILLO, José, *Diccionario ideológico*, México, 1976.
- , *Mis tiempos. Biografía política y testimonio político*, 1ª reimp., 2 tt., México, Fernández Editores, 1988.
- , *Primer informe de gobierno*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1977.
- , *Sexto informe de gobierno*, México, Presidencia de la República, 1982.
- MORLINO, Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- PAZ, Octavio, *Obras completas*, t. VIII, México, FCE, 1994.
- PRI/CNOP, *Análisis jurídico sobre la nacionalización de la banca*, 1982.
- Filosofía política de José López Portillo*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto—Dirección General de Documentación y Análisis, 1979.
- RAMOS, Alejandro, *La sucesión pactada. La ingeniería política del salinismo*, 3ª ed., México, Plaza y Valdés, 1993.
- SABUCEDO CAMESELLE, José Manuel, *Psicología política*, Madrid, Síntesis, 1996.
- SANDERS, Sol, México. *Caos a la vista*, México, Edamex, 1988.
- SILVA HERZOG, Jesús, *A la distancia... Recuerdos y testimonios*, México, Océano, 2007.
- STORY, Dale, *Industria, Estado y política*, México, Grijalbo/Conaculta, 1990 (Col. Los Noventa).
- WOLDENBERG, José, México. *La historia de su democracia*, DVD, t. I, México, Alter Films/Noticieros Televisa, 2004.
- YOUNG, Oran R., *Sistemas de ciencia política*, México, FCE, 1972.
- ZAID, Gabriel, «Más progreso improductivo y un presidente apostador», *Vuelta*, vol. VII, núm. 73, diciembre de 1982, pp. 8-18.

REFLEXIONES POLITOLÓGICAS SOBRE LA ESTATIZACIÓN DE LA BANCA se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Solar Servicios Editoriales, s.A. de c.v., calle 2 número 21, San Pedro de los Pinos, ciudad de México, en el mes de abril de 2008. Para componer el libro se utilizó el programa Adobe InDesign CS2 y las tipografías Quadraat y Galliard Ornaments. Diseñado por el Centro de Estudios Avanzados de Diseño, A.C.: www.cead.org.mx.