

Diferenciación social en México y cambio en el patrón de legitimidad

RENÉ MILLÁN*

Resumen: Los cambios recientes en México no son reducibles a la "transición política" sino que se refieren en otra escala: la de estructura del sistema social. Esos cambios expresan acusados procesos de diferenciación social en el ámbito de la integración sistemática en México, que aún no se concretan. Como resultado, el tránsito político no logra concluir tampoco la vigencia del Estado de Derecho y de un nuevo patrón de legitimidad. Surgen así enormes tensiones entre la política y la administración pública, pero también entre política y Derecho, y la consecuencia es un mayor nivel de contingencia y reducción del cálculo social.

Abstract: The recent changes in Mexico cannot be reduced to the "political transition" but also refer to another scale, namely the structure of the social system. These changes reflect neat processes of social differentiation in the sphere of systematic integration in Mexico, even though they are as yet incomplete. Consequently, the political transition has also failed to establish the State of Law nor a new pattern of legitimacy. This has led to enormous tensions between politics and public administration, as well as between politics and law, which in turn has produced a greater level of contingency together with the reduction of social calculation.

Palabras clave: Modernización, cambio político, diferenciación social, contingencia social, legitimidad, Derecho y política.

Key words: Modernization, political change, social differentiation, social contingency, legitimacy, Law and politics.

EL MÉXICO DE PRINCIPIOS DE milenio está marcado por una serie de cambios. Contamos hoy con un gobierno federal que viene de fuerzas tradicionalmente de oposición, algunos estados son dirigidos por partidos distintos del PRI, el país es políticamente plural,¹ se han realizado reformas económicas importantes, y los medios de comunicación cumplen una función hasta ahora inédita. Todos ellos, aunque sostienen diferentes ritmos y voluntades,

* Doctor en Sociología por la Universidad de Turín. Investigador titular y actualmente director del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Teléfono: 56-22-73-71; fax: 56-65-05-36; correo electrónico: iis@servidor.unam.mx.

¹ "[...] en 1982, de los 3 479 cargos de elección que incluyen la presidencia de la República, al Congreso de la Unión, las gubernaturas de los estados y las presidencias municipales, el PRI monopolizaba el 91%. En 1994 ese partido redujo su ocupación en los cargos de elección popular al 64% [...] pasadas las elecciones del 2000 apenas si supera el 45 por ciento" (Ricardo R. de la Madrid, 2000).

han tenido repercusiones considerables en la institucionalidad del sistema político tradicional, en su comunicación política y en las formas de legitimidad. Se trata de cambios que competen no sólo a la modificación de los procesos políticos, sino sobre todo a la estructura del sistema social en su conjunto.

En ese ámbito, lo que salta a la vista son acusados, si bien incompletos, procesos de diferenciación social.² En cuanto tales, han hecho a la sociedad mexicana mucho más compleja y han dificultado enormemente sus formas de coordinación social y política. En ese marco nos preguntamos sobre los impulsos que —a partir del tránsito que el país ha venido experimentando— se generan para modificar el patrón de legitimidad y la vigencia efectiva del Estado de Derecho. Ambos son vitales para que los cambios adquieran una mejor institucionalización, en correspondencia con los procesos de diferenciación social que se han ido acentuando. Son también importantes para que, aun en contextos más conflictivos, pueda procesarse la mayor complejidad y reducir niveles de contingencia en la coordinación política para la toma de decisiones. En la medida en que abordamos el asunto desde la teoría de sistemas, y no desde los instrumentos de la Ciencia Política, ponemos el acento en los procesos de diferenciación para, de ahí, hacer derivar otras conclusiones.

I. DIFERENCIACIÓN: SISTEMAS POLÍTICO Y ECONÓMICO

Como todo proceso de diferenciación social, el de la sociedad mexicana se manifiesta como una pugna por la constitución de sistemas funcionales autónomos y por una mayor especialización de roles. “Autonomía” se entiende simplemente como formación de un sistema que puede operar sustancialmente a partir de sus propios códigos, criterios de selección y procedimientos y, por ello, con mayor autorreferencia. Esta aclaración es válida tanto para el análisis del sistema político como para el económico; en ambos espacios se muestran con más fuerza las exigencias de diferenciación, pese a no estar por completo cumplidas. En la articulación de esa doble exigencia, y

² Asumimos el concepto “diferenciación social” en términos de la teoría de sistemas. Para ella, la diferenciación es un proceso de reflexión, es decir, la constitución de sistemas funcionales autónomos en sus códigos de operación a efecto de reducir o enfrentar mejor la complejidad de los ambientes. Véase Luhmann y De Giorgi (1994).

no sólo en la económica, se encuentran las razones de la pérdida de cohesión social del orden posrevolucionario, fincado en una clara centralidad estatal.

El indicador más claro de la diferenciación del sistema político ha sido la importancia cada vez mayor que han cobrado los procesos electorales, los cuales han tenido enormes repercusiones: ha alterado el “subsistema de partidos centrado en un partido”, dominante o hegemónico, y conducido a otro más abierto, plural, y con mayor grado de competencia. La incrementada competencia electoral (hoy sujeta a posibilidades efectivas de alternancia en todos los órdenes de gobierno), ha llevado a un profundo ejercicio de elaboración e institución de reglas equitativas, así como a reducir los márgenes de discrecionalidad en las relaciones entre partidos y gobierno.³ Ha demandando también el comportamiento de ambos conforme a la ley y a atribuciones sancionadas.

Ese dato obvio resulta, sin embargo, de fundamental importancia: impulsa al Derecho, así sea con dificultad, como constructor de confines normativos para “bloquear” la influencia en el sistema electoral y otros ámbitos. La propia competencia electoral y el juego político partidario exigen la presencia de un sistema jurídico autodeterminado, independiente. Por ello mismo, la competencia ha llevado también a la formación de instancias especializadas: Instituto Federal Electoral (IFE) y Tribunal Federal Electoral (Trife), en la regulación del ejercicio electoral que, en cuanto tal, ha pugnado con éxito por su autonomía operacional en el sentido antes definido. En diversos grados, las distintas reformas electorales, así como las instancias que de ellas derivaron, impulsaron una “neutralización política de la norma”. Por ello impusieron condiciones de operación en las que la propia comunicación política se sujetara a esa neutralidad al incorporar elementos técnicos y evitar “influencias políticas” que transgredan límites del propio sistema de normas. Con ello se afirmó —inusitadamente para la cultura política nacional— la importancia de los procedimientos, precisamente como condicionales de legitimidad.

³ Esto es indudable, si bien encuentra desniveles de vigencia entre la Federación y algunos estados. Sin embargo, incluso en estados donde las reglas electorales todavía no se cumplen o no se aceptan, los criterios de juicio han variado.

Al mismo tiempo, la competencia determina una mayor diferencia entre el sistema de partidos y la administración pública. Simultáneamente, se vigoriza el papel del Congreso y, en general, del Legislativo. Por todas estas razones, el grado de consolidación del subsistema de partidos, así como la autonomía del subsistema electoral, son indicadores de la diferenciación del sistema político tanto en su dimensión externa como en la interna. Tal desarrollo de la diferenciación está marcado por una distinción más neta y aguda entre administración pública, Legislativo, subsistema de partidos y subsistema electoral que la que privaba en el orden posrevolucionario. Estas condiciones permiten hablar también de una mayor diferencia entre Estado y sociedad civil que aquel orden vinculaba demasiado estrechamente por vía corporativa.

En este marco, la pluralidad política —expresada en opciones de gobierno— impulsa también la diferenciación al propiciar una mayor autonomía de los poderes locales, lo cual reduce tendencialmente la centralidad de la organización política federal y exige (incluso por mera dinámica) un trato entre órdenes de gobierno conforme a procedimientos y reglas constitucionales.⁴ Tal exigencia se desdobra además como principio en la relación entre autoridades de gobierno (federal y local) y pluralidad de identidades políticas, particularmente partidarias. Con ello cambia el código de comunicación interna del sistema político al estructurar la tarea política en términos de gobierno-oposición y no —como lo había establecido el régimen tradicional— en términos de Revolución-reacción (con claras exclusiones del derecho a la participación y la organización política). Los códigos que rigen la administración del trabajo político dependen de la manera de integración del orden,⁵ y son claro indicador del estado de dife-

⁴ Un factor importante “[...] es el cambio en la relación entre presidencia y los poderes estatales, que empieza a verse modificada por las gubernaturas en manos de la oposición. Como no cabe una doble conducta, esa novedad favorece una mayor autonomía de los poderes locales que [...] lleva a perfilar un presidencialismo más democrático y menos tradicional” (Medina, 1994: 286). Este proceso de diferenciación, aunque importante, no es en estricto sentido funcional, pero lo expresa, por la significación normativa.

⁵ Así lo ha entendido Soledad Loaeza (1995: 70): “La vigencia de estas constelaciones se mantuvo bajo la hegemonía cultural de la experiencia revolucionaria, la cual dio a las nociones de ‘izquierda’ y ‘derecha’, en primer lugar, el sentido específico de la oposición entre revolución y reacción [...] Por otra parte, el contenido de estas nociones —revolución/reacción, izquierda/derecha— fue definido dentro de las estrechas coordenadas que podían derivarse de la experiencia revolucionaria y del arreglo institucional que plasmó los cambios que acarreó la reorganización política posterior a 1920”.

renciación del sistema político. Cuando se halla diferenciado, la oposición es un contrario incluido en el sistema y resulta esencial para que se cierre el circuito de su comunicación interna.

Si bien la “vía electoral” no es el único factor, sí ha tenido efectos medulares en el carácter estatalmente centrado de la sociedad. De hecho, ha sido hasta hoy una variable clave del desarrollo de la diferenciación. Concretamente, sus efectos pueden agruparse en los siguientes puntos que tienen distinta calidad y profundidad: *a)* ha des-centrado (no aniquilado) al corporativismo como espacio exclusivo o primordial de la actividad política y favorecido una relación distinta entre autoridades y público. La diferenciación ulterior del sistema político en el subsistema de partidos posibilita la construcción del *rol* que denominamos “ciudadano”. *b)* Por el juego partidario, exige una vinculación distinta entre los componentes del sistema político: el Legislativo, la administración pública y el propio sistema de partidos y, de ahí, el Judicial. Mediante esa exigencia ha incorporado la importancia de los procedimientos normativamente fincados como clave de regulación de la pluralidad y como garantía de autonomía de los códigos operativos del subsistema electoral. Y *c)* ha inducido también la dinámica para que la comunicación política se codifique en términos de gobierno-oposición. Con ello, la cantidad de opciones institucionalmente posibles se incrementa y, paradójicamente, se precisa para regular la pluralidad de perspectivas y preferencias de una mayor neutralidad política en la operación de las reglas, incluso para que puedan expandirse las posibilidades políticas de dicha pluralidad. Es decir, para que con el aumento de la intensidad y variedad de posiciones políticas sea posible también decidir más allá de voluntades discrecionales. Estos tres elementos son los principales indicadores de la diferenciación interna de cualquier sistema político (Febrero, 1975). Bajo tal cuadro es posible entender que esa diferenciación interna entraña su diferenciación externa; vale decir, la distinción con el Estado. El sistema político, en cuanto tal, adquiere mayor autonomía y no es más un mero instrumento del Estado —por la vía de un acotado subsistema de partidos y un presidente fuerte— para aplicar políticas presidencialmente definidas.

La diferenciación y autonomía del sistema político indican el aumento sustancial de su complejidad interna y elevan sus niveles de contingencia; esto es, de que los resultados calculados ocurran de un modo diverso al esperado. Diferenciación, complejidad y contingen-

cia dificultan marcadamente las pautas de coordinación política para la formulación de decisiones y sólo pueden reducirse, paradójicamente, al acentuar la operación diferenciada de los subsistemas que componen al político, con un sistema normativo y jurídico que tenga plena vigencia y capacidad autorreferencial.⁶ Los déficit de esa condición serán explorados más adelante.

Sin duda, la reforma económica del Estado y las medidas que la han acompañado (privatización; reforma al 27 constitucional como medio para destrabar políticamente al campo y garantizar los derechos de propiedad; Tratado de Libre Comercio para fomentar la competitividad) han propuesto elementos para desarmar el “paradigma de la Revolución”, como modalidad de empeño y articulación económica,⁷ al introducir el riesgo como estímulo y modificar la manera como el Estado se reportaba a esa actividad. La reforma tiene, entonces, varias dimensiones: sociopolíticas, jurídicas y culturales; por ello, aunque no es sinónimo de diferenciación, sí es un indicador del cambio en los nexos entre sistemas. Desde tal punto de vista, no significa sólo el retiro del Estado de su papel prioritario en la actividad económica ni una reducción de su tamaño —e intervención directa— para abrir más espacio al mercado. Significa —ante todo— un modo distinto de ordenar la diferencia funcional entre economía y política. Es allí donde se explica la pérdida de centralidad estatal posrevolucionaria.

Ese modo admite hoy mayor diferenciación del sistema económico y propicia la autonomía de su código de operación. La autonomía en términos sistémicos no es aislamiento: presupone muchas interdependencias, incremento de relaciones y comunicaciones posibles; señala sólo el grado de “libertad” con el que cada sistema puede regular su relación con el entorno a partir de sus propios criterios de operación y selección, precisamente porque está expuesto a múltiples y variadas influencias (Luhmann, 1983: 183). La adquisición de autonomía del sistema económico —así sea relativa y pese a sus ambigüedades insti-

⁶ Y en esta línea el actual caso de Tabasco es ilustrativo.

⁷ Así, Francisco Valdés (1993: 315): “[...] En su concepción teórica, la reforma de Estado es la sustitución del estatismo nacionalista de la Revolución mexicana por la idea liberal de una economía de mercado y un Estado encargado de proporcionar los satisfactores públicos que ningún agente en particular puede ofrecer al interés general”. Así también, aunque en otra perspectiva, Meyer (1992: 9): “La segunda muerte de la Revolución mexicana, la aparentemente definitiva [...], llegó cuando, por un lado, se hizo evidente la imposibilidad de superar el desarrollo teniendo como base empresas públicas y privadas ineficientes y corruptas dentro de mercados protegidos pero pobres”.

tucionales— introduce un nuevo esquema de selección de comunicaciones y posibilidades de empalme con el Estado y, por esa razón, con el sistema político en sentido estricto. Consecuentemente, mediante su reforma, el Estado ha asumido la conveniencia (y la imposibilidad) de no garantizar por sí mismo —en todo y por todo— la complementariedad de esos sistemas, como queda de manifiesto en el declive de la “alianza histórica”, “el Estado rector” y en el cambio de patrón de legitimidad, hoy, más electoral que distributivo y corporativo, desligado de los grandes “proyectos históricos”.

En contraste con el pasado, la intervención estatal se halla hoy más claramente sujeta en sus criterios de orientación a requerimientos técnicos: la política está dejando de ser (como en la comunicación corporativa) el recurso privilegiado, para satisfacer indiscriminadamente demandas por medios extraeconómicos. La intervención considera ahora las capacidades del sistema económico o los éxitos de determinadas políticas públicas (por ejemplo, estrategias fiscales).⁸ Por ello, tanto la eficiencia⁹ como la eficacia se vuelven elementos fundamentales de las condiciones en las que se desarrolla la nueva relación entre política y economía en la sociedad mexicana contemporánea. Ambas pueden ser cuestionadas y ofrecer resistencia, pero aun así imponen límites más estrechos a lo negociado que la pura apertura de lo político.

Como criterio, la eficiencia refuerza la selectividad en las posibles intervenciones estatales: no erogación financiera en cascada, no subsidios sin límite, sino gasto social dirigido a objetivos limitados y específicos, como es el caso del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). En este sentido, el criterio de eficiencia es un indicador de la mayor autonomía del sistema económico: lo que la racionalidad política impone, la racionalidad económica puede rechazar. La correlación tan directa entre agregación de la demanda

⁸ Por lo demás, es obvio que en situaciones de competencia electoral aguda, el gasto público puede incrementarse. Cuestión distinta es cómo reacciona la economía frente a ese gasto.

⁹ “La eficiencia no puede consistir en la ‘pura producción de efectos’, como se lee en los diccionarios. Ella consiste sobre todo en una práctica económica definible como la ‘distribución racional de recursos escasos en función de fines alternativos’. En esta definición se encuentran tres términos críticos: racional, recursos, fines” (Gallino, 1988: 174). No es difícil advertir que se trata de una relación recursos-fines en la que la racionalidad de la política económica de la última década ha encontrado un escollo extremadamente difícil de salvar.

social e influencia política —que la sociedad posrevolucionaria mantenía como principio de orden— se ha descompuesto porque la diferencia entre recursos y fines no alcanza a ser cubierta por la mera presencia estatal. La complejidad y la diferenciación de los sistemas político y económico introducen otras variables.

Otro rasgo de diferenciación de la sociedad mexicana, ligado a la reforma, es el hecho de que el Estado cambia el sentido de su producción de reglas y normas para abrir paso al nuevo esquema económico. Tales reglas

[...] no son consideradas primordialmente como constitutivas de un mandato jurídico, sino como representativas de los microfundamentos de la acción social [...] El carácter obligatorio de la norma jurídica no desaparece sino que se mantiene indudablemente como uno de sus aspectos fundamentales, pero su esencia es pensada más en clave de las prácticas que facilita o impide, es decir, en clave de economía política (Valdés, 1993: 317).

Lo significativo de este “giro” estatal es que al mismo tiempo que las normas o reglas aparecen como insumo para la construcción de nuevas conductas socioeconómicas, el Estado cambia su lógica programadora. Al menos en el sentido de que institucionalmente el gobierno privilegia la programación condicional sobre la programación de fines,¹⁰ según ha quedado de manifiesto en los continuos alegatos sobre la desregulación, en la sensación de debilidad del Programa Nacional de Desarrollo (PND), en la apremiante (para algunos) “falta” de un proyecto nacional¹¹ y, sobre todo, en la mayor identificación entre economía e iniciativa de los agentes.

En la medida en que la orientación estatal se da mediante una programación condicional, se reduce su papel de “sujeto” que “jala”

¹⁰ La programación de fines es la que se dirige explícitamente a la obtención de determinados resultados y se distingue de la condicional porque ésta se limita a garantizar las condiciones de operación de determinadas normas o actividades. En la condicional el acento está puesto en las condiciones de aplicación de la regla misma, más que en el resultado de su aplicación. O si se prefiere: el resultado de una programación condicional es esperado en la medida en que se garantizan las condiciones de operación de la norma: el subsistema electoral debe garantizar la realización de elecciones válidas, no inducir el éxito de un partido. Con esa programación se pueden modificar las conductas electorales. La distinción entre las dos programaciones se debe a Luhmann. Un ejemplo típico de programación condicional es el poder judicial. Véase Febragio (1975: 176-177).

¹¹ Es a todas luces claro que la programación condicional no supone que no se programe, para determinadas materias, en términos de fines. Ambas programaciones pueden coexistir, y de hecho lo hacen.

al resto de la sociedad pero, fundamentalmente, se merma su centralidad como instancia que obstruye el grado de diferenciación funcional de la sociedad en su conjunto, debido a que esa programación es difícil de cumplirse sin Derecho positivo y, en esta circunstancia, sin Estado de Derecho. La programación condicional supone también otro patrón de legitimidad, distinto del posrevolucionario. “El Derecho de una sociedad es positivo cuando viene reconocida la *legitimidad de la legalidad pura*” (Luhmann, 1983: 198). Desde tal punto de vista, el “giro” del Estado que su reforma económica impulsa, resulta un insumo para la diferenciación de la sociedad mexicana porque esa legitimidad no podrá operar sin la autonomía del sistema jurídico o bajo la influencia política que el orden posrevolucionario sustentaba. Sobre la importancia de este punto volveremos más adelante.

II. COORDINACIÓN Y PROGRAMACIÓN CONDICIONAL: IMPULSOS PARA UN NUEVO PATRÓN DE LEGITIMIDAD

La diferenciación de los sistemas político y económico, que da mayor autonomía a cada uno de ellos, tiene consecuencias fundamentales en los niveles de complejidad y contingencia del país. En estas nuevas condiciones se genera una deficiente complementariedad estructural entre sistemas, mucho menor que la que el Estado posrevolucionario sostuvo. Una complementariedad sistémica diluida plantea problemas de control y coordinación por la mayor capacidad de autorreferencia y autonomía que los sistemas adquieren. Precisa que el esquema de comunicación y selecciones para resolver la diferencia entre sistemas —y la de éstos con sus entornos— no se finque exclusivamente en una hiperfunción de la política, sino que introduzca paritariamente códigos más diversificados (razones económicas, jurídicas, técnicas) en toda la comunicación política y en la toma de decisiones.

En una sociedad como la mexicana, que comienza a diferenciarse, la coordinación social (y con ella la diferencia entre política y economía) no puede ser resuelta —como en la centralidad estatal posrevolucionaria— simplemente con la “atadura” del sistema político porque no todos sus componentes (por ejemplo, subsistema de partidos) guardan hoy la misma relación con el vértice o con el presidente.

Aunque en línea de principio todo es posible, tampoco parece ser solucionable en términos de mayor expansión de la demanda e inclusión política por vía tradicional; esto es, por beneficios en lógica corporativa. La posibilidad de aumentar la oferta política de beneficios se ve reducida debido a las restricciones que la reforma de Estado impone y a la configuración plural partidaria.

En tales condiciones no se puede mantener una responsabilidad total de la política ni del Estado sobre la sociedad. Se requiere —como se estila decir— corresponsabilidad, más iniciativa de los agentes: acuerdos; esto es, distribución de responsabilidades (y, ciertamente, culpas). Desde este punto de vista, la reforma favorece —aunque no garantice— la pérdida de capacidad de inclusión política estatal posrevolucionaria.¹² Más concretamente: la reducción de la “disponibilidad estatal”, por su carácter mismo, no está en condiciones de soportar, a corto plazo, la inclusión política tradicional porque amplía el horizonte de demandas estatalmente exigibles, mientras la reforma económica no sólo induce un acotamiento de ese horizonte sino un cambio en los criterios y los mecanismos de selección de atención pública.¹³ Asimismo, configuración partidaria plural, sobre todo si está expresada en el Congreso, introduce criterios de rentabilidad política diversificados ante lo que es atendible y cómo atenderlo, lo cual complica el juego de la decisión y el tratamiento de la demanda. En la medida en que cambia el tratamiento de la demanda social, la reforma económica y la nueva configuración de gobierno y de partidos, no pueden sostener el mismo grado de indiferenciación entre política y administración pública que el orden posrevolucionario. La indifere-

¹² En términos de Aguilar Camín (1993): “Reducido el papel del Estado como eje de la vida económica del país, su capacidad de inclusión política se ve también reducida: tiene menos que repartir y, por tanto, menos agradecidos que controlar. Se estrechan sus márgenes de reparto y control corporativo, se estrecha su antigua fuerza clientelar”.

¹³ “[...] conviene advertir a los intérpretes y promotores de una reforma reducida que el cambio en los patrones de gobierno, en la manera en como el gobierno selecciona, decide y atiende las demandas que la organizaciones levantan al Estado, implica y desarrolla nuevas formas de hacer política [...] Desincorporar, privatizar, desregular, liberalizar, solidarizarse con los que menos tienen, corresponsabilizar a los demandantes o simplemente buscar calidad e imparcialidad en la prestación de servicios son ya nuevas formas de calificar y descalificar asuntos, interlocutores, agentes, procedimientos, rompiendo de pautas tradicionales de mediación [...] Muchos asuntos dejarán de ser considerados estatales o gubernamentalmente tratables [...]” (Luis F. Aguilar, 1989: 6).

ciación fue un medio para ampliar relativamente la demanda social como demanda política.¹⁴

Un grado mayor de autonomía del sistema político y económico, para efecto de construcción de sus propios límites, requiere de una diferencia más acentuada entre política de partidos y administración pública.¹⁵ Al debilitarse la complementariedad sistémica entre inclusión a beneficios políticamente mediada y economía, su presencia no puede garantizarse (a largo andar) con un mero reforzamiento de los vínculos de control (o puede hacerlo sólo gracias a eso).

En esas condiciones, se abre —sin duda— un juego más agudo de presiones, acuerdos, rechazos y un mayor ejercicio parlamentario (debido no sólo a la presencia de la oposición), sino al hecho de que las autonomías adquiridas de los sistemas acentúa también la diferencia funcional entre administración y política de partidos porque ambos tienden a operar, si bien con posibilidades de encuentro, también con racionalidades distintas. Bajo este signo de diferenciación, al profundizarse la distancia entre racionalidad administrativa y política partidaria, se hace posible la construcción de más escenarios donde se manifieste la divergencia entre partidos y gobierno. Esos escenarios resultan difícilmente procesables sin una delicada estrategia de lealtades y afirmación del disenso, pero sobre todo sin una recuperación del espacio legislativo.¹⁶

¹⁴ “La crisis (de la ‘hegemonía revolucionaria’) tiene una doble dimensión: por un lado es consecuencia directa del abandono programático por parte del gobierno de muchos mecanismos tradicionales de la política económica y social [...] lo cual no podía sino generar desorientación y malestar a una clase política que veía seriamente limitados sus instrumentos tradicionales de poder e incluso sus símbolos ‘revolucionarios’ más sagrados” (Luis Salazar, 1991: p. iv).

¹⁵ A esta consideración no se puede responder con la obviedad de que un gobernante que desarrolla un programa de empleo “hace política”, porque el problema no radica en la capitalización política de las medidas de gobierno, sino en la variedad de criterios que las rigen. Tampoco con la idea de que el presidente municipal que hace un puente hace política; primero porque no sólo hace eso y, segundo, porque la distancia entre administración y política queda asegurada en otro nivel: nada garantiza (a no ser que no se tengan opciones electorales) que el beneficio que el puente trae a la comunidad se traduzca automáticamente en una preferencia electoral.

¹⁶ En este sentido, es sintomática la nueva “independencia” del Congreso respecto del Ejecutivo, la ampliación de su capacidad de negociación y la atribución más clara de sus funciones; pero también es sintomática la distancia entre política partidaria del Partido Acción Nacional (PAN) y el presidente en funciones. Esa distancia obedece también a la recuperación del espacio legislativo, lo que, entre otras cosas, supone que la diferenciación funcional evita que el nuevo partido en el gobierno se comporte como partido de Estado. Resulta, no sólo por la tradición, altamente conveniente.

La diferencia incrementada entre racionalidad económica y política, por un lado, y entre administración y política de partidos,¹⁷ por el otro, son indicadores de la formación de límites internos del sistema político, como queda de manifiesto en el ejercicio más activo del Congreso tanto por parte de la oposición como del partido en el gobierno. Lo son también porque su presencia impulsa una mayor delimitación del ámbito corporativo-económico, sin que desde ahí se pueda articular toda la comunicación política del sistema ni la del subsistema de partidos. La creación de un espacio político correspondiente a este subsistema aparece ahora como necesaria y compensatoria, incluso para mantener el equilibrio en los acuerdos de aquel ámbito corporativo, si bien es cierto que la formación efectiva y completa del subsistema de partidos puede relajar ese control.

Donde el conjunto de relaciones entre sistema político y económico no se regulan centralmente, se requiere —a fin de dar unidad a esa diferencia— de otro patrón de legitimidad.¹⁸ Sin él resulta difícil ordenar el conjunto de diferencias que hemos tratado de señalar: administración-economía, administración-política, así como procesar correctamente los problemas de coordinación.

Del mismo modo que las nuevas condiciones de coordinación entrañan la necesidad de un nuevo patrón de legitimidad, la programación condicional también lo exige. Por su propia índole, la programación condicional —tanto en economía como en política— abre el resultado de su aplicación a rangos más amplios de contingencia, vuelve incierto el éxito, genera riesgos para los participantes; sin duda, la reforma económica lo hace, al igual que la política. El resultado depende en mayor grado de la interacción y conducta de los agentes, pero por eso mismo las condiciones de aplicación de la norma resultan vitales.¹⁹ El Derecho positivo es necesario para garantizar la operación efectiva de determinadas normas; empero, obliga simultáneamente a que el sistema jurídico, como entramado normativo, se

¹⁷ Lo que evidentemente no excluye la posibilidad de acuerdos, apoyos, comunidad de estrategias ni la definición común de fines.

¹⁸ Aunque por otra vía y con otros intereses, dicho supuesto se halla en casi toda la bibliografía sobre el sistema político. En especial en J. Molinar (1991).

¹⁹ En este sentido es explicable y correcto que varios autores lean los déficit de la reforma de Estado a partir de sus condiciones de institucionalización, bajo la clave del intercambio institucional, los derechos de propiedad y la urgente necesidad de un sistema jurídico sólido y profesional. en la línea de North.

demarque autorreferencialmente e introduzca límites internos en la diferenciación del sistema social. Es necesario que neutralice en lo posible las influencias. De otro modo, cualquier decisión resulta sospechosa.

La vigencia del Derecho garantizado jurídicamente —antes que en términos de mera comunicación política— cobra entonces una importancia singular tanto para el comportamiento de los agentes, en un nivel, como para la integración de las diferencias entre sistemas, en otro. Sólo así se facilita que la norma se delimite eficazmente como un sistema de acción que compensa riesgos; es decir, como un horizonte de constreñimiento de las conductas y como parámetro confiable de cálculo, al menos en cuanto realiza una preselección de las opciones posibles (para ganar las elecciones *no* se debe robar votos; para obtener la dirección de una empresa no se debe matar a quien la dirige). Sin Estado de Derecho no es posible confiar en que los límites sistémicos no serán transgredidos y consecuentemente se dificulta, de un lado, estructurar expectativas conforme al comportamiento esperado por la norma y, de otro, la autoridad se vuelve impredecible, riesgosa. Esto significa que hay un vínculo íntimo entre Estado de Derecho y programación condicional, y que en conjunto pueden realizarse eficazmente sólo en condiciones de diferenciación del sistema político porque, de otra manera, la discrecionalidad de la autoridad o del sistema de lealtades e influencias vuelven contingente en extremo la norma misma y su temporalidad.

No pocos autores han examinado ese problema en relación con las condiciones que obstruyen la exitosa institucionalización de la reforma económica, dadas las características del sistema político posrevolucionario. En varios de esos análisis se ha destacado precisamente la fragilidad de la estabilidad normativa debido a la concentración de las estructuras de decisión. La reforma de Estado “[...] no ha ido aparejada de mecanismos institucionales que limiten el poder discrecional del Ejecutivo y permitan otorgar mayor estabilidad a las nuevas reglas” (Elizondo, 1995: 95). El problema es particularmente importante porque remite a dos cuestiones vinculadas. Una se refiere a las posibilidades de estabilización de expectativas en un marco en el que los gobiernos en turno podían modificar, aun con discreción y relativa facilidad, cuadros normativos de importancia. La otra está relacionada con las condiciones institucionales que pueden garantizar la posi-

bilidad de cambio de la norma sin que las decisiones administrativas resulten discrecionales.

Se trata, en este último sentido, de las condiciones en que el sistema político puede absorber legítimamente la “moderna” contingencia del Derecho porque éste, en efecto, puede cambiar mediante decisiones colectivas gestadas en el seno del sistema administrativo o político. Tal punto no es menor; porque ante el abanico de cambios que el país experimenta —y dada su pluralidad política—, remite igualmente a las condiciones institucionales que permitan reconocer que la estabilidad del Derecho no puede depender más de su anclaje en “valores sustantivos” proporcionados por la “alianza histórica” que sustentaba la integración posrevolucionaria²⁰ o preferencias partidarias de momento, del mismo modo que su innovación no puede atribuirse sólo a la voluntad ejecutiva.

Las condiciones de aplicación, permanencia y cambio del Derecho y marcos normativos requieren ahora de comunicaciones institucionales adecuadas; dependen del vínculo estrecho entre Estado de Derecho, diferenciación del sistema político y el nuevo patrón de legitimidad. En esa medida, aparece como obvio que hay una relación no resuelta, en el México contemporáneo, entre los dos sentidos de la contingencia normativa, la programación condicional y la arquitectura institucional que todavía priva pese a la alternancia y los procesos de diferenciación.²¹ La tensión se expresa como una contradinámica: las primeras (contingencia y programación) impulsan la formación de límites internos del sistema político y, por ello, requieren del Estado de Derecho y de la autorreferencia del subsistema jurídico. La última muestra, en cambio, que ese sistema (pese a su grado de diferenciación) no alcanza a garantizar con plenitud las condiciones políticas para la autorreferencia del jurídico y para la institucionalización completa del nuevo patrón de legitimidad.

²⁰ Las reforma política y económica, así como las privatizaciones han generado en México un fuerte sentido social de que los “valores” arraigados en la Constitución ya no son suficientes para cancelar la contingencia del Derecho. Éste puede cambiar. “Al volverse positivo, el Derecho es descargado de una premisa: todo lo que vale debe valer en eterno” (Luhmann, 1978: 43). Para un análisis de la contingencia del Derecho, así como del vínculo entre él y la programación condicional, véase *ibid.*, pp. 31-46.

²¹ De ahí que la mayoría de los textos sobre política reclame la profundización o ajuste de la división de poderes o, en otros casos, una nueva Constitución.

III. CONDICIONES PARA UN NUEVO PATRÓN DE LEGITIMIDAD

En términos estrictamente sistémicos, la relación no resuelta apenas indicada se expresa como un desnivel de diferenciación entre los sistemas económicos, políticos y el jurídico. Ese desnivel ocasiona enormes tensiones en toda la sociedad, en el tratamiento de los conflictos y también presiones para la aplicación discrecional —o bajo criterios políticos— del Derecho. Esas tensiones advierten acerca del hecho de que no es posible garantizar la diferenciación y la autonomía de un sistema sin garantizar, más o menos equilibradamente, la de otros.

Entre varios, un efecto de esa tensión es que las “reglas del juego” se vuelven palpablemente frágiles o confiables sólo en función de la capacidad de decisión del presidente o del arreglo entre partidos, pero en un contexto donde la dinámica de cambio ha fragmentado la complementariedad estructural posrevolucionaria entre sistema político y jurídico, que fue factor suficiente de certidumbre para grandes sectores. Las reglas del juego, entonces, no producen ni la interacción ni la comunicación social y política esperadas. Al mismo tiempo, el procesamiento de los conflictos se dificulta porque la intervención institucional, en esas condiciones, no logra dar la conveniente unidad a la diferencia entre legitimidad y legalidad. Entre el fuerte impulso de los agentes y la diferenciación social inconclusa, ambas aparecen no pocas veces como irreconciliables, por lo que una de las dos es lastimada o bien sobreviven en un delicado equilibrio.

La ambigüedad también se muestra en otras dimensiones. Debido al estrecho vínculo con el Estado de Derecho, la programación condicional —regulativa más que prescriptiva— favorece la distinción entre “política” y “administración”.

Si se entiende por

[...] Estado de Derecho un primado de formas de programación condicional, se llega a una hipótesis. Se puede presumir que los sistemas políticos que ponen el acento en la programación de fines, promoviendo por ejemplo un “desarrollo” forzado de la sociedad, tienden a volverse sistemas monopartidistas. En efecto, la escasa coherencia lógica entre medios y fines [...] hace difícil una planificación y un control centralizado. Aparece como obvio, por tanto, compensar tal carencia de la programación de fines mediante una burocracia de partido puesta permanentemente junto a la administración y dotada de una orientación política que pueda controlar

la realización de los fines globales en todos los niveles, corrigiéndola con base en criterios políticos (Luhmann, 1978: 50-51).

La tendencia recurrente a compensar el desfase entre fines y recursos mediante la concentración de los recursos políticos e institucionales, llevó en el marco de la sociedad posrevolucionaria a la estrecha unidad entre política de partidos y administración pública. En la medida en que la unidad entre política y administración se constituye como elemento de la estructura del sistema social, el subsistema de partido único se ve favorecido porque sin el acotamiento del espacio político, sin los vínculos de control que pesan sobre el partido y el sistema de intereses, dicha unidad amenazaría con causar parálisis en la administración por el exceso de demandas. En este sentido, un sobre-ejercicio de autoridad se hace imperioso para lograr la autorreferencia del sistema político y su necesaria selección. En condiciones de alternancia democrática, de pluralidad política y organizativa, de diversificación de demandas, de pérdida de los recursos de control tradicional, no es más posible soportar la unidad entre administración y política con los mismos esquemas de consenso previos. Se precisa que la política de partidos y la administración elaboren sus propias selecciones para que la comunicación política opere y no se sature.

La diferenciación funcional que está en marcha, tanto por la programación condicional, por las exigencias de operación del Estado de Derecho, así como por la mayor autonomía de los agentes que supone, tiende a resolver de otra manera la unidad de la diferencia entre elaboración de fines, decisiones y consenso. Precisamente mediante otro patrón de legitimidad que no se soporte sólo en la función distributiva ni en el intercambio político o en vínculos de control corporativos, pero que, en cambio, corresponda con la introducción de límites (funcionales y comunicacionales) internos en el sistema social y político. La diferenciación pugna, entonces, por articular de otra manera la diferencia entre administración y política; y, de ahí, el eje legitimidad-legalidad. En condiciones de complejidad social y alta contingencia política, la unidad de esas dos dimensiones no puede sino estrecharse en el sentido de que la legitimidad no podrá prescindir de la legalidad, y en todo caso —desde el punto de vista de los sistemas de decisión entre los que se encuentra el político— deberán dar prioridad a esta última. No es más posible confiar en los consensos plenos; pero, para que esa unidad se constituya válidamente como

una estructura de expectativas estables y calculables, se precisa una plena vigencia del Estado de Derecho.

En las nuevas condiciones de tránsito y para una posterior institucionalización, dicho tránsito requiere de la afirmación de varias diferencias: entre política de partidos y gobierno y administración pública; entre política y economía; entre esos sistemas y el jurídico. Sólo de esa manera el sistema político tendrá la capacidad suficiente para producir una neutralidad política de la aplicación de la norma. Con la vigencia del Estado de Derecho, bajo esas condiciones, se puede dar validez al nuevo patrón de legitimidad y encontrar mecanismos más amplios y abiertos para la coordinación entre sistemas, en un marco en el que la vieja complementariedad ya no existe. De otro modo, los criterios de rentabilidad política tradicional serán todavía opciones para determinados sectores, y la sociedad mexicana retrasará el logro de una correcta simetría en sus procesos de diferenciación. Con ello tendremos un nivel de contingencia extremado y sin que éste sea producto de sus cambios, sino de sus resistencias.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F., 1989, "Rasgos de la vida política mexicana", *Sociológica*, año IV, núm. 11, septiembre-diciembre, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 129-149.
- Aguilar Camín, Héctor, 1993, *Subversiones silenciosas*, México, Aguilar.
- Elizondo, Carlos, 1995, "El Estado mexicano después de su reforma", *Gobierno y Política*, vol. 11, núm. 1, México, primer semestre de 1995.
- Febragio, J., 1975, *Funzionalismo strutturale e sociologia del diritto nell'opera de Niklas Luhmann*, Milán, Guiffre Editore.
- Gallino, L., 1988, "L'efficienza riabilitata", *MicroMega*, vol. 2, núm. 89, Roma.
- Loeza, Soledad, 1995, "El mito de la derecha en México", en Enrique Florescano (coord.), *Mitos mexicanos*, México, Aguilar.
- Luhmann, Niklas, 1978, *Stato di diritto e sistema sociale*, Nápoles, Guida Editori.
- Luhmann, Niklas, 1983, *Illuminismo sociologico*, Milán, Il Saggiatore.

- Luhmann, Niklas y Raffaele de Giorgi, 1994, *Teoría de la sociedad*, México, Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/ Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- Madrid, Ricardo de la, 2000, "Líneas en el horizonte de un nuevo régimen", en *El dos de julio: reflexiones posteriores*, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/ Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Medina Peña, Luis, 1994, *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1993*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, Lorenzo, 1992, *La segunda muerte de la Revolución mexicana*, México, Cal y Arena.
- Molinar, Juan, 1991, *Tiempo de legitimidad*, México, Cal y Arena.
- Salazar, Luis, 1991, "La racionalidad política y otras apuestas", *Nexos*, noviembre.
- Valdés Ugalde, Francisco, 1993, "Concepto y estrategia de la 'reforma del Estado'", *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio, pp. 315-338.