

# México entre lo legal y lo ilegal

MIGUEL ÁNGEL VITE PÉREZ\*

*Resumen: El autor se propone analizar algunas peculiaridades históricas de la relación entre orden jurídico y orden convencional que, indudablemente, han influido en la conformación del sistema político mexicano. En un momento en que se ha consolidado el pluralismo político, no se ha creado una situación donde las normas o leyes dejen de tener una existencia aparente para regular los comportamientos sociales que obtienen cierta eficacia de las normas particulares o pertenecientes al orden convencional.*

*Abstract: The author seeks to analyze some of the historical peculiarities of the relationship between legal and conventional order that have undoubtedly shaped the Mexican political system. Although political pluralism has been consolidated, a situation has yet to be created in which norms or laws are able to regulate social behaviors that draw some of their effectiveness from specific norms or from those pertaining to conventional order.*

*Palabras clave:* Orden jurídico, orden convencional, corporativismo, clientelismo político, pluralismo político.

*Key words:* Legal order, conventional order, corporatism, political clientelism, political pluralism.

## I. INTRODUCCIÓN

**E**N MÉXICO PRIVA LA IDEA GENERALIZADA o del sentido común que considera que el orden jurídico tiene una débil influencia en la regulación de los comportamientos sociales; por tal motivo, el significado social del orden jurídico se deja de lado y, entonces, se acaba por reducir el problema a una falta de lógica interna del propio sistema jurídico (Azuela, 1992a). Es decir, desde la perspectiva de la dogmática jurídica, se necesita, por tanto, revisar el grado de coherencia de un conjunto de preceptos o proposiciones

\* Candidato a doctor en Sociología por la Universidad de Alicante y adscrito al programa de investigación sobre Bienestar Social y Desigualdades en América Latina. Enviar correspondencia a: Departamento de Sociología II, Psicología, Comunicación y Didáctica, primer piso, Campus San Vicente del Raspeig, Ap. correo 99, E-03080, Alicante, España. Correo electrónico: miguelvite@yahoo.com.

normativas (Fariñas, 1989: 127), pero no de la manera como el orden normativo condiciona las prácticas sociales (Azuela, 1992a: 55). Por esta vía se termina por aceptar otra visión del sentido común: los preceptos normativos y la realidad social se encuentran disociados o divorciados.

En este sentido, el propósito del ensayo es ilustrar la compleja relación que hay entre una norma jurídica que regula el funcionamiento de una institución de representación popular y los comportamientos de sus integrantes que responden a diferentes lógicas e intereses (Fariñas, 1989); para tal efecto, se analiza la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y, al mismo tiempo, el comportamiento de un representante popular perteneciente a un partido de oposición en un distrito electoral localizado en el Distrito Federal.

Para cumplir el objetivo del ensayo, en primer lugar, se recurre a dos nociones de la Sociología “comprensiva” de Max Weber (orden jurídico y orden convencional) para entender el carácter obligatorio o no obligatorio de las normas sobre el comportamiento social o, en el último de los casos, su contradictoria vinculación. En un segundo lugar, se analizan las prácticas políticas que se institucionalizaron (Fallers, 1971: 152) en México como una forma de control social que —a pesar de los cambios que ha sufrido el sistema político— sobreviven. Tal es el caso, como se verá en el presente trabajo, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

## II. DERECHO Y REALIDAD SOCIAL

Dulce María Fariñas (1989) sostiene que Max Weber —a quien considera fundador de la Sociología del Derecho— hace una distinción entre el mundo del ser y del deber ser que se puede traducir como el mundo normativo (que interesa más al jurista) y el mundo de las acciones sociales, lo que, a fin de cuentas, le importa al sociólogo (Fariñas, 1989: 67). En términos de significado, ello entraña que el jurista lo busca en la regla y el sociólogo, en los motivos; es decir, en el sentido subjetivo de la acción.

La norma tiene un carácter lógico-normativo; en otras palabras, se ubica en el plano ideal-mental, pero también es una máxima empírica que ocasiona que los individuos tengan una representación mental sobre su contenido y obligatoriedad, lo cual “[...]constituye una de las razones determinantes de su actuación fáctica” (Fariñas, 1989: 69).

Entonces —si se deja el plano ideal-normativo—, al considerar la norma como representación, se acepta que tiene influencia sobre el comportamiento social.

Max Weber, según Dulce María Fariñas, considera que el Derecho, al ser visto como un conjunto de reglas formalmente válidas, está en el plano dogmático-jurídico, donde el juez y jurista actúa para interpretarlas y aplicarlas en casos concretos; pero, en el plano de la Sociología, es un complejo de motivaciones efectivas del actuar humano en un contexto social dado (Fariñas, 1989: 70). En suma, distingue entre el Derecho como ordenamiento y el Derecho como experiencia.

No obstante, para que las acciones de los individuos se orienten por el orden jurídico, por un conjunto de máximas, se necesita que lo consideren como válido y legítimo. Para tal efecto, se requiere de un cuadro administrativo cuya misión consiste en obligar a la observancia de ese orden o castigar su transgresión (Weber, 1984: 170). Cabe señalar que, de acuerdo con los tipos ideales de Weber, la legitimidad puede ser racional, o sea, descansa en la creencia de la legalidad de las ordenaciones establecidas; la tradicional se basa en la creencia cotidiana, es decir, en la santidad de las tradiciones, y la carismática o creencia se basa en la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y en sus ordenaciones dictadas por dicha santidad (Weber, 1984: 172).

No obstante lo anterior, cabe señalar que, en el caso de la legitimidad racional, se obedece principalmente a la regla estatuida y no a la persona; en consecuencia, su fundamento es la legalidad (Fariñas, 1989: 143). De aquí se deriva que un cuadro administrativo que obligue a la observancia de ese orden o castigue su transgresión es característico de un orden jurídico (Weber, 1984: 28). Para aplicar medidas coactivas, un orden jurídico está —al contar con un cuadro administrativo o de personas autorizadas formalmente—, en realidad, socializando o institucionalizando la coacción jurídica, lo cual resulta diferente de lo que sucede en los órdenes normativos extrajurídicos (Fariñas, 1989: 147).

En consecuencia, un orden jurídico es definido como un conjunto de normas garantizadas “[...]externamente por la probabilidad de la coacción (física o psíquica) ejercida por un cuadro de individuos instituidos con la misión de obligar a la observancia de ese orden o de castigar su transgresión”. A diferencia de los órdenes extrajurídicos o convencionales donde su validez es más restringida, la validez de un orden convencional “[...] está garantizada externamente por la probabilidad de

que, dentro de un determinado círculo de hombres, una conducta discordante habrá de tropezar con una [relativa] reprobación general y prácticamente sensible” (Weber, 1984: 27). En uno dominan las reglas (o leyes escritas), la norma jurídica, y en el otro, las costumbres (reglas no escritas), con validez restringida, donde una conducta discordante debe aceptar las inconveniencias durante todo el tiempo en el cual la mayoría de los que le rodean oriente su conducta por la costumbre antes no observada (Fariñas, 1989: 155).

Por tanto, en el orden jurídico, la coacción está institucionalizada, mientras que en el orden convencional la coacción es espontánea y difusa (Weber, 1984: 28). De tal modo, la obligatoriedad está presente tanto en el orden jurídico como en el orden convencional.

Sin embargo, la regulación jurídica no abarca todos los aspectos de la sociedad o del actuar ya que también recibe influencia de las tradiciones, costumbres, intereses de grupo, etcétera. En otras palabras, una sociedad dispone de otras maneras de control que no necesariamente tienen que ver sólo con el Derecho (Fariñas, 1989: 167-168). Esto quiere decir que en algunas ocasiones “[...] el orden convencional se apoya en el jurídico, mientras que otras veces este último carece de eficacia porque contradice al primero y hasta se da el caso de que el orden convencional acaba por ajustarse al jurídico” (Azuela, 1992a: 56); pero dicha relación tiene un carácter histórico.

### III. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA VIDA PÚBLICA MEXICANA

Se suele señalar —desde una perspectiva histórica— que los usos y costumbres de pueblos y comunidades (donde predominan los lazos de parentesco, amistad y fidelidad) contradecían al proyecto liberal de nación, en el siglo XIX, guiado por los ideales de soberanía, justicia, libertad e igualdad (Florescano, 1997), realidad caracterizada por la fragmentación social y los constantes conflictos militares (Escalante, 1992: 288) que, finalmente, mantenían en un estado de debilidad a las formas institucionales de control de los conflictos mediante el orden jurídico (Aguilar, 1996: 356). Esto, según la perspectiva revisada, es el origen de una herencia que marca al sistema político mexicano en el siglo XX: la negociación de la desobediencia de la ley.

En el margen que se abre entre la ley que todos convienen en acatar y la práctica donde se negocia la desobediencia, ahí arraiga la influencia de intermediarios, ahí también las posibilidades de lucro de los propietarios, ahí la supervivencia —muchas veces ilegal— de campesinos, jornaleros o proletarios, ahí el control de los sindicatos. Ahí, sobre todo, arraiga la autoridad del Estado (Escalante, 1992: 292).

En otras palabras, se constituye un orden convencional, donde predominan las relaciones clientelistas y patrimonialistas (Sabato, 1996: 8) que permiten, posteriormente, a los gobernantes el uso discrecional de recursos económicos y de las reglas jurídicas.

Otra herencia que aparece en el México del siglo xx, según Enrique Krauze (1998), es la vocación tutelar y paternalista del Estado mexicano respecto de los pobres, así como el ejercicio del poder de una manera absoluta. En otras palabras, el autoritarismo que causó que “[...] el rumbo histórico del país [siguiera] dependiendo de la voluntad de una sola persona: el señor presidente en turno, que proyectaba su vida en la del país, convirtiendo a la historia nacional [...] en una biografía del poder” (Krauze, 1998: 28).

La constante, en consecuencia, era la presencia de vínculos personales y clientelares para formar un orden social que se mantenía relativamente alejado de las normas jurídicas o, mejor dicho, de la normatividad derivada del modelo organizacional llamado “democracia liberal” (Guerra, 1988, tomo I: 435). Además, ante la escasa influencia de la norma o ley sobre el ejercicio del poder político, se convirtió en un catálogo de buenas intenciones que debían alcanzarse en el futuro.<sup>1</sup>

Desde una visión general, dichas herencias o tendencias históricas muestran la importancia que ha tenido la legitimidad para aumentar el poder o, simplemente, conservarlo (Fallers, 1971: 160). Esto significa, también, que las formas de legitimación que surgen de las diversas prácticas sociales sustituyan al orden jurídico; sobre todo, “[...] que desempeñan el mismo papel que éste en condiciones normales de eficacia, a saber: el otorgar un significado de obligatoriedad a las relaciones sociales imperantes” (Azuela, 1989: 86). Al mismo tiempo, dicha situación no excluye que —en ciertas coyunturas— se utilicen algunas catego-

<sup>1</sup> Por ejemplo, la Constitución de 1857 fue considerada, durante gran parte del siglo xix y hasta principios del siglo xx, más “[...] un programa de transformación de la sociedad que una reglamentación del poder político” (Guerra, 1988, tomo II: 329).

rías jurídicas (en el plano discursivo) o se invoque la ley para, ciertamente, legitimar el poder (Azuela, 1989: 87). Sin embargo, invocar la ley no garantiza su eficacia sino que muestra, una vez más, que la legitimidad no reside en la regla misma, sino en la voluntad de quien ejerce el poder (Zabludovsky, 1989: 116).

Por otro lado, la conformación de una presidencia autoritaria o fuerte (Aguilar y Meyer, 1990) y, posteriormente, un partido político gubernamental con una estructura de representación social de tipo corporativo (Brachet, 1996: 104), permitió durante la mayor parte del siglo XX que el Estado mexicano apareciera como árbitro político y, al mismo tiempo, como el principal distribuidor de los recursos económicos entre la sociedad (Bizberg, 1999: 144). Tal legitimidad por desempeño (Crespo, 1992: 19) se fue diluyendo en la medida en que el Estado perdió capacidad en la distribución de los recursos económicos y poder político entre los diferentes grupos sociales y políticos; sobre todo cuando el país dejó de crecer. Sin embargo, la institucionalización de una presidencia autoritaria y la representación de los intereses políticos y sociales en el partido gubernamental de una manera corporativa,<sup>2</sup> la llamada “alianza popular”,<sup>3</sup> fue la base del poder y legitimidad del Estado mexicano. Tal pacto se fue vaciando con las acciones que, desde la presidencia (a partir de 1982) se pusieron en marcha para vincular la economía mexicana con la economía internacional;<sup>4</sup> además, la autoridad presidencial intentó rehacerlo mediante programas de asistencia social de tipo clientelar (Hernández y Reyna, 1994). En este sentido, se conservó el carácter autoritario o despótico de la presidencia (Zabludovsky, 1989: 188); sin embargo, como dichas acciones se hallaban basadas en el interés temporal de la presidencia (Bizberg, 1999: 148), en realidad no se constituyeron en políticas de

<sup>2</sup> En 1929 fue creado el Partido Nacional Revolucionario (PNR), una confederación de caciques, que institucionalizó la lucha por el poder entre ellos mismos de manera más pacífica y, después, en los años treinta, con la integración de las organizaciones de masas campesinas y obreras, al partido se le confirió su carácter popular; por tanto, las siglas del PNR cambian: era ya el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). No obstante, en los años cuarenta, sus siglas cambian nuevamente, para ser conocido —como sucede hasta el día de hoy— como Partido Revolucionario Institucional (PRI). Véase Garrido, 1985.

<sup>3</sup> Dicha alianza fue un pacto corporativo; es decir, se favorecieron intereses de grupo o muy específicos encuadrados en organizaciones centralizadas y jerarquizadas (véase Schmitter, 1992).

<sup>4</sup> Tal situación abrió la posibilidad de que los organismos financieros multilaterales comenzaran a apoyar proyectos de desarrollo comunitario para organizaciones sociales ajenas a las que integraban la estructura corporativa (cf. Fernández y Adelson, 2000).

inclusión o de cooptación a semejanza de las desarrolladas, en su momento, por los mecanismos corporativos (Malloy, 1977: 16).

Por su parte, el pluralismo político representado en un sistema de partidos políticos adquiere su importancia no sólo debido a una mayor presencia de los partidos políticos de oposición en los Congresos locales y en el Congreso Federal (véase Weldon, 1997), sino a que dicha presencia fue garantizada por las diferentes reformas que se le hicieron a la Ley Federal Electoral (*cf.* Molinar, 1993, y Gómez, 1997) y que respondió, también, a la necesidad que tuvo el régimen de controlar a la disidencia u oposición política (Loaeza, 1996). Sin embargo, en 1988, los movimientos sociales dejaron la lucha por la defensa de los derechos sociales para exigir el derecho de gobernar. Es decir, tomar el poder por medio de los comicios y establecer un proyecto popular alternativo frente al proyecto neoliberal que no había encontrado sus límites en el debilitado pacto nacional-popular (Tamayo, 1999). De esta manera, una parte del poder presidencial se debilita debido a que su partido oficial deja de tener mayoría en el Congreso Federal. Mientras, la alternancia partidista se consume en el plano local y estatal, ahora también en la presidencia del país; además, deja de ser el agente principal que impulsa el crecimiento económico (Meyer, 1998). No cabe duda de que este avance del pluralismo político basa su legitimidad en las reglas electorales, pero ha sido insuficiente para construir un nuevo régimen (Bizberg, 1999: 157). Y, por tal motivo, los intereses particulares e individuales no encuentran grandes limitaciones institucionales para imponerse (Knight, 1995). En otras palabras, la legitimidad que se ha adquirido mediante la celebración de comicios no conduce a la formación de mecanismos institucionales que controlen o, al menos, impidan el uso clientelar y patrimonial de los recursos públicos (Knight, 1995: 45). Por tal motivo, se considera que la precariedad institucional, junto con las insuficiencias en la distribución del bienestar colectivo, en una situación donde el pluralismo político tiene como fundamento las elecciones, la “conquista” del voto se haga mediante el clientelismo político (Auyero, 1997: 28).

Sin embargo, como se ha argumentado, el orden convencional mexicano (compuesto por el presidencialismo, el corporativismo y el clientelismo) se erigió, de manera histórica, en la base de un régimen político que —en los años setenta del siglo XX— empezó a sufrir alteraciones no solamente porque el corporativismo había perdido eficacia para

controlar la oposición social,<sup>5</sup> sino porque la presidencia tenía que realizar cada vez más tareas o funciones que la estructura corporativa misma ya no cumplía. Dichas tareas o funciones, sin regulación jurídica, terminaron por reproducir la discrecionalidad y el clientelismo del Ejecutivo en turno.<sup>6</sup>

Ante la urgencia de crear instituciones que respondieran a las demandas del pluralismo político (garantizado por la alternancia partidista), se difirió la tarea de construcción de mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*), de realización de los derechos ciudadanos, de la autonomía burocrática, donde se limite el compadrazgo y el clientelismo (Roniger, 1997: 117).

En el siguiente apartado se analizará el papel que desempeña la normatividad de una institución de representación popular —como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)— en la reproducción de acciones discrecionales y de tipo clientelar.

#### IV. EL PLURALISMO POLÍTICO Y EL CLIENTELISMO

La insuficiencia de los mecanismos corporativos para controlar el conflicto social o, al menos, canalizar algunas de las demandas de la oposición social, hizo que —en los años setenta del siglo XX— la presidencia buscara la reactivación del parlamentarismo mediante la legalización (con la reforma política de 1977) de las organizaciones de izquierda, convertidas en partidos políticos, para participar jurídicamente en los comicios. Esta acción constituía otra manera de legitimar el régimen pero, al mismo tiempo, entrañaba la erosión de la hegemonía política del partido oficial debido a la acumulación de mayores simpatías entre el electorado en favor de los partidos de izquierda (Tamayo,

<sup>5</sup> En dicho sentido, la importancia del movimiento estudiantil de 1968 fue tal que la respuesta del Estado mexicano fue la represión; sin embargo, su importancia radica en que reivindicó los derechos políticos mediante las normas o leyes y no por medio de las concesiones del Estado mexicano (Tamayo, 1999a).

<sup>6</sup> El tutelaje de parte del Estado mexicano —en la reproducción de las relaciones sociales— se identificó con la justicia social que (bajo la lógica corporativa) garantizaba el acceso a la tierra bajo el régimen de propiedad ejidal (Azuela, 1989: 11), así como la estabilidad laboral y algunas de sus ventajas por medio de la afiliación a un sindicato vinculado con el partido oficial (véase Bensusán, 2000). En este caso, el efecto real de los artículos 27 (el cual establecía disposiciones referentes a las tierras ejidales) y 123 constitucionales (referente a la regulación de las relaciones obrero-patronales) dependía de la discrecionalidad del Ejecutivo y, en menor medida, de su contenido.

1997: 164). Sin embargo, dichos partidos políticos centraron la mayor parte de sus esfuerzos en mejorar los procedimientos técnicos electorales, que manipulados en favor del partido oficial hacían, en cada elección celebrada, dudar de la limpieza de su victoria (Tamayo, 1997: 165). Esta demanda se transformó en el llamado “derecho a gobernar”; es decir, demandar elecciones libres, lo que iba en contra de la tradición autoritaria de la presidencia del país. Precisamente en los años ochenta del siglo que recién concluyó, la defensa del derecho al sufragio se convirtió en una bandera de la mayor parte de los movimientos sociales. Por tal motivo, las elecciones presidenciales de 1988 (en un contexto de división de la elite política), con una oposición social y política articulada en la figura disidente de Cuauhtémoc Cárdenas,<sup>7</sup> la participación electoral se presentó como verdadera opción de cambio; empero, finalmente, la lógica del partido casi único —con la ayuda del fraude electoral— se impuso, y su candidato fue declarado ganador (Meyer, 1998: 13).

Sin embargo, la demanda del derecho a gobernar no solamente tenía que ver con una mayor ampliación de los mecanismos de participación social, sino con la democratización del sistema político mexicano. En este sentido, la suspensión de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal<sup>8</sup> era una manifestación del autoritarismo ya que el presidente mismo elegía al individuo que debía gobernar (llamado “regente de la Ciudad de México” o “jefe del Departamento del Distrito Federal”).<sup>9</sup> Esta situación comenzó a cambiar a finales del año

<sup>7</sup> “En 1986 y 1987 se fue gestando en el interior del PRI una corriente interna que posteriormente se escindiría y formaría, con otros partidos, el Frente Democrático Nacional (FDN). Éste fue constituido por la Corriente Democrática del PRI, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, y por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST)” (Rodríguez, 2000: 656).

<sup>8</sup> La importancia del Distrito Federal se debe a que es la sede de los poderes federales y a que se ha concentrado, a lo largo de los siglos, una infraestructura urbana que ha impulsado su desarrollo económico y social de manera tal que ahora tiende a convertirse en una megalópolis (Garza, 2000).

<sup>9</sup> El 28 de agosto de 1928 se suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal para dar lugar a la creación del Departamento del Distrito Federal, con lo que se garantizaba una administración rutinaria centralizada y sin participación social: “[...] la participación ciudadana se tradujo en la creación de Consejos Consultivos en cada Delegación [la forma administrativa en que se dividió el territorio del Distrito Federal], representativos de los principales intereses de las organizaciones de comerciantes, industriales, propietarios de bienes raíces, inquilinos, campesinos, profesionistas y padres de familia de la localidad. Los Consejos podrían inspeccionar los servicios locales y denunciar sus deficiencias [...]” (Meyer, 2000: 652).

de 1986, cuando el entonces presidente Miguel de la Madrid envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales para la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Sin embargo, esto tuvo como causa, también, los efectos destructivos de los sismos del mes de septiembre de 1985 sobre las casas-habitación de una cantidad importante de los pobladores del Distrito Federal, los cuales mostraron, una vez más, la ineficacia de los mecanismos corporativos o tradicionales para atender las demandas de los afectados: “[...] el gobierno de la República tuvo que reconocer que se requerían reformas que hicieran posible una mayor representación ciudadana en los órganos de gobierno, y se empezó a hablar de la democratización del Distrito Federal” (Rodríguez, 2000: 655).

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal sería solamente un órgano de representación sin atribuciones para legislar. Dicha instancia de representación estaría integrada por 66 asambleístas, 40 elegidos por el principio de mayoría relativa, uninominales, y 26 por representación proporcional, llamados también “plurinominales”. Mientras, el gobierno de la Ciudad de México se mantenía en manos del presidente del país por medio del jefe del Departamento del Distrito Federal. Nótese que el control autoritario, vía la presidencia y su partido, no desapareció, y tampoco se resolvía del todo el problema de la restitución de los derechos políticos a los habitantes del Distrito Federal. En otras palabras, eran cambios que evitaban que la ciudadanía tuviera una influencia directa en la toma de decisiones importantes sobre la Ciudad de México (Tamayo, 1997: 172). Después del plebiscito convocado por organizaciones gubernamentales y algunos asambleístas, en marzo de 1993, 85% de los sufragantes dijo sí a la elección de regente, delegados y diputados locales, y dos terceras partes querían que la capital del país se transformara en el estado 32 de la Federación (Tamayo, 1997: 173). Dicho plebiscito sirvió como presión para que a partir de 1994 la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tuviera facultades legislativas y que en 1997 se eligiera al jefe de Gobierno del Distrito Federal; sin embargo, esto sólo se hizo realidad gracias a que, en 1996, el entonces gobierno de Ernesto Zedillo promovió reformas a los artículos 44 y 122 constitucionales “[...] que permitieron que [la Asamblea de Representantes del Distrito Federal] se convirtiera en la primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal y que el jefe de Gobierno de la capital fuera elegido por voto universal, directo y secreto” (Rodríguez, 2000: 657).

De tal modo, se dieron las condiciones para que la contienda electoral se transformara en el espacio de participación y reivindicación, el derecho a la ciudad (Tamayo, 1997: 178). No obstante, también se hizo posible debido al desgaste que sufrieron los mecanismos de control corporativo, así como el autoritarismo presidencial, reflejado en la frágil mayoría del partido gubernamental, en el primer trienio de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1988-1991);<sup>10</sup> al mismo tiempo, una movilización social que pasó de la reivindicación de sus derechos sociales a la defensa del derecho a elegir a sus representantes y autoridades contribuyó al impulso. Así, en julio de 1997, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganó la elección de jefe de Gobierno y la mayoría de los diputados<sup>11</sup> de la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2000),<sup>12</sup> así como el derecho de nombrar a los delegados de las 16 demarcaciones en las que se divide el Distrito Federal.

No obstante lo anterior, el Distrito Federal no se ha convertido en un estado más de la Federación debido a que todavía priva el arbitrio, por ejemplo, del Congreso de la Unión para aprobar los montos de endeudamiento que deberían incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, lo cual resulta una atribución de los Congresos estatales. Por su parte, las atribuciones del presidente no desaparecen porque, en caso de destitución del jefe de Gobierno del Distrito Federal, el presidente puede proponer a su sustituto, según el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal (Martínez, 2000: 668). Además, el Ejecutivo federal elegiría al servidor público para ocupar el mando de la fuerza pública; claro, a propuesta del jefe de Gobierno del Distrito Federal. Esto también sucede con el nombramiento de procurador general de Justicia del Distrito Federal (Martínez, 2000: 669).

<sup>10</sup> La frágil mayoría del partido gubernamental “[...] obligó a reconocer la importancia de una política de concertación entre partidos, organizaciones sociales y ciudadanas [...]” (Bassols, 2000: 691).

<sup>11</sup> El PRD obtuvo 37 diputaciones por mayoría relativa, el Partido Acción Nacional (PAN), dos diputaciones y el partido oficial, Partido Revolucionario Institucional (PRI), sólo una. Respecto de las diputaciones por representación proporcional, el PRD no obtuvo ninguna; el PAN consiguió nueve; el PRI, 11; el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), tres; y el Partido del Trabajo (PT), también tres. Por otro lado, su candidato a jefe de Gobierno fue Cuauhtémoc Cárdenas, candidato presidencial en 1988 y en 1994.

<sup>12</sup> El PRD obtuvo una parte importante de sus votos de las colonias ubicadas en el oriente y suroriental del Distrito Federal, donde se encuentran los asentamientos humanos más poblados y con deficiencias en su equipamiento urbano (Gómez, 2000: 664).

Mientras, la elección de los titulares de las 16 Delegaciones (en julio de 2000), por un periodo de tres años, ha resultado insuficiente para transformar a dichas demarcaciones en municipios. Esto quiere decir que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no ha podido diseñar un nuevo modelo organizativo y, en consecuencia, los órganos de gobierno anteriores permanecen; de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es una situación válida porque los que deben sustituirlos no han sido instituidos (Martínez, 2000: 670). Por eso, hasta cierto punto, sobreviven las instituciones identificadas con el orden convencional mexicano; es decir, las que reproducen el autoritarismo, el clientelismo, etcétera.

La Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, encargada de regular su organización y funcionamiento (artículo 1), permite la reproducción del clientelismo político,<sup>13</sup> encubierto como un derecho de los diputados a gestionar ante las autoridades la atención de las demandas de sus representados (artículo 17, inciso VII). Y para realizar esa función debe dotárseles de los apoyos administrativos, de asesoría, dietas, asignaciones, prestaciones, franquicias y viáticos (artículo 17, inciso XI).

Lo anterior es un ejemplo de cómo las prácticas sociales dominantes —en este caso, que pertenecen al orden convencional— pueden encontrar en el orden jurídico su sustento o incluso su legitimidad, la cual se sostiene, en parte, debido a que quienes integran la Asamblea Legislativa han llegado a ser diputados gracias a la celebración de elecciones.

Los recursos o apoyos para la gestión de las demandas de sus representados —de parte de los diputados ante las autoridades— permitieron el establecimiento de los llamados “Módulos de Atención Ciudadana”.<sup>14</sup> Se trataba de locales rentados y localizados en el distrito

<sup>13</sup> El clientelismo político no sólo es resultado de la participación cada vez mayor de las masas en la vida pública, en un contexto de desigualdad social, sino del manejo patrimonial de la administración pública o con criterios particulares que responden más a intereses específicos. En otras palabras, “[...] es perpetuado por la tensión entre las esferas pública y privada. Es una forma de reacción de lo privado [...]” (Günes-Ayata, 1997: 57). Sin embargo, a raíz de que los mecanismos electorales han garantizado la alternancia partidista, en un contexto donde no se han consolidado las instituciones de la democracia, el intercambio de votos por favores se convierte en una relación importante para los partidos políticos (Gay, 1997: 70).

<sup>14</sup> Como no estaba reglamentado el funcionamiento de los Módulos de Atención Ciudadana, se utilizaron para repartir despensas que contenían artículos de primera necesidad entre los simpatizantes del diputado, así como para acreditar litigios en nombre

electoral que el diputado representaba; en esos lugares se realizaban diversas actividades que iban desde la asesoría jurídica hasta la celebración de juntas.

Los integrantes del equipo del diputado en turno por lo general participaban en tales juntas con el propósito de discutir las estrategias que habrían de diseñarse para su campaña y lograr con ellas el apoyo electoral,<sup>15</sup> una vez que llegaba a ser candidato a diputado federal.<sup>16</sup>

Por otro lado, parte de los apoyos monetarios que recibía el diputado para la contratación de sus asesores, se canalizaba al pago de las actividades que cumplían sus gestores en su distrito electoral o al apoyo a otros miembros de la organización a la que pertenecía y, en el último de los casos, a algunos de sus familiares cercanos. Gracias a que el jefe de Gobierno pudo elegir a los 16 delegados del Distrito Federal —sometidos a la aprobación de la Asamblea Legislativa—, se pudo introducir (como funcionarios) a miembros de los diferentes grupos a los que pertenecían los asambleístas del PRD. Esta situación, en ciertas circunstancias, resultaba de importancia para, por ejemplo, agilizar los trámites burocráticos que el gestor o representante del diputado en el distrito realizaba en la Delegación.<sup>17</sup>

del diputado o de la misma Asamblea Legislativa. Para evitar estas acciones, ahora en la II Asamblea Legislativa (2000-2003) se tiene contemplado reglamentar el funcionamiento de dichos módulos, bajo la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Romero y Llanos, 2000: 36).

<sup>15</sup> Cabe señalar que la mayoría de los diputados que integraba la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal era del Partido de la Revolución Democrática y que, al mismo tiempo, pertenecía a diferentes organizaciones sociales afiliadas a dicho partido, en el cual el intercambio de apoyo político y lealtad ideológica crean compromisos personales con los candidatos de su grupo, en primer lugar, y, posteriormente, con la cúpula del partido para obtener la candidatura oficial (véase Sánchez, 1999).

<sup>16</sup> Para afiliarse a más individuos al Partido de la Revolución Democrática, algunos diputados perredistas establecieron un programa de abasto de leche que era vendido a bajo precio pero de una calidad dudosa ya que se encontraba contaminada por heces fecales. En este programa participaron dos asambleístas que ahora son diputados federales: Martí Batres y Miguel Bortolini (Castillo, 1999: 1)

<sup>17</sup> Por ejemplo, el diputado del distrito I, Roberto Rico Ramírez, tenía como contacto personal al entonces subdelegado jurídico y de gobierno en la Delegación Gustavo A. Madero (ubicada en el norte del Distrito Federal), llamado Rubén Escamilla, quien le informaba acerca de las actividades del delegado que, directa o indirectamente, le beneficiaban o le perjudicaban. También era requerido para canalizar problemas o trámites que por los conductos burocráticos establecidos no encontraban la solución o respuesta satisfactoria (entrevista con un gestor que trabajaba para Roberto Rico Ramírez).

De esta manera, se combinaba la actividad legislativa con la realización de acciones de gestión, mediante un equipo de individuos que tenía un compromiso personal con el diputado, expresado en términos de lealtad y apoyo, a cambio no sólo de una paga, sino también de un acceso a los mecanismos formales de la administración pública que, a fin de cuentas, ante sus vecinos y familiares legitimaba su poder personal y de representación del diputado.<sup>18</sup> Al mismo tiempo, sentían que su actividad era importante no sólo para el diputado sino para la organización social a la que pertenecía, pues en la medida en que sus candidatos pudieran convertirse en diputados o funcionarios públicos, había seguridad y protección para que siguieran realizando sus actividades. Esto se asemeja a una relación de intercambio de tipo clientelar (Gay, 1997: 88-89).

Por otro lado, las instituciones *de facto* heredadas por la anterior forma de organización del Distrito Federal, señalan los obstáculos que se presentan para que las nuevas instituciones puedan realizar sus funciones bajo los criterios de eficacia.<sup>19</sup> Sin embargo, esto tampoco puede ocultar el hecho de que se ha creado una situación de semiclientelismo en la que convive el pluralismo político, garantizado por una vigencia plena de los derechos políticos, con acciones de distribución selectiva de apoyos bajo la forma de “arreglos” explícitos, con la finalidad de obtener el voto de las masas (Gay, 1997: 80). Sin embargo, a pesar de que la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aparentemente se ha constituido en un factor que permite la reproducción del clientelismo, el hecho de que siga vigente se debe en todo caso a la falta de mecanismos institucionales que logren que los efectos de las normas dejen de ser aparentes y se vuelvan realidad. Así, según mi punto de vista, el bienestar colectivo dependería más del desempeño de las instituciones que de las relaciones personalizadas

<sup>18</sup> Esto lo ilustro, nuevamente, con la gestión del ex asambleísta Roberto Rico Ramírez, en la cual una parte de sus gestores o representantes eran conocidos en sus colonias respectivas por las acciones que realizaban como intermediarios ante la autoridad para resolver problemas de tipo colectivo relacionados, en la mayor parte de los casos, con el funcionamiento del equipamiento urbano. Algunos de ellos habían realizado esta actividad antes para el PRI y después para el PRD (entrevista con un gestor que trabaja para Roberto Rico Ramírez).

<sup>19</sup> Esto sucede, según Gustavo Garza, porque a pesar de que el Distrito Federal cuenta con un enjambre de leyes, programas, reglamentos, acuerdos y normas en materia urbanística, tienen una existencia aparente, pero no real. Son posibilidades sin efecto práctico (Garza, 1997: 99).

pertencientes a un orden convencional, con una larga historia, caracterizado por el autoritarismo y el clientelismo.

## V. REFLEXIONES FINALES

En México, la legitimidad del viejo orden social fue posible debido al pacto corporativo caracterizado por el autoritarismo —ejercido desde la presidencia del país— y por el control clientelar de las demandas de las diferentes organizaciones sociales. Tales demandas integraban dicha estructura, concretizada en un partido gubernamental que monopolizó no sólo las relaciones de intercambio para disponer de ventajas materiales (de manera clientelar), sino los espacios formales de la administración pública o burocrática, así como la representación popular. En este sentido, una legitimidad derivada de las normas o reglas de tipo jurídico tenía una validez limitada porque dependía del desempeño del Estado mexicano en el ámbito económico y de bienestar social. Además de que —de manera discrecional— manejaba los derechos ciudadanos con el fin de reprimir, tolerar, o abrir espacios de representación a la oposición social. Su compromiso con la justicia social (lo que tiene que ver, no cabe duda, con la participación de las masas campesinas y obreras en el movimiento armado de 1910, establecido en el artículo 27 constitucional y en el artículo 123 de la Constitución Política de 1917), en realidad fue un control corporativo para distribuir beneficios, con el propósito de conseguir el apoyo político de campesinos y obreros.<sup>20</sup>

En resumen, el pacto corporativo se convirtió en un mecanismo de estabilidad política y de atención a las demandas de carácter social más que de las de tipo individual y, así, el Estado mexicano estaba cumpliendo con su compromiso de bienestar colectivo y con la realización de los derechos sociales por medio de la estructura corporativa (Zapata, 2000: 33). Desde una perspectiva histórica, el autoritarismo, la discrecionalidad en la aplicación de la ley, el patrimonialismo en el manejo de los recursos públicos, son elementos que están —de un modo u otro— presentes en la construcción del Estado-nación mexicano y tienen su especificidad según el periodo político que se ana-

<sup>20</sup> “Esos beneficios institucionales forman parte del intercambio corporativo que ha permitido y permite al Estado mexicano obtener apoyos políticos a cambio de beneficios que no se otorgan a título individual” (Zapata, 2000: 31).

lice; sin embargo, la noción weberiana de “orden legal” y “orden convencional” es de utilidad para descifrar el sentido que las acciones sociales tienen al orientarse ya sea por las normas escritas o por las no escritas, en un país donde los arreglos convencionales han sido más importantes porque los diferentes actores políticos y sociales (bajo diversas circunstancias) han derivado de ahí su legitimidad. No obstante, el debilitamiento del pacto corporativo se debe al deterioro de la legitimidad por desempeño de parte del Estado mexicano y a la legalización (otra facultad discrecional de la presidencia mexicana) de la participación política de las organizaciones de izquierda en el Parlamento. Aquí se organiza una larga lucha —librada por los partidos de oposición— por mejorar los procedimientos técnicos electorales y poder eliminar el fraude electoral; tal lucha fue reactivada también por los movimientos sociales que demandaban el cumplimiento del derecho a gobernar, el cual no sólo tenía relación con el respeto al voto, sino con la restitución de la capacidad de elegir autoridades, como sucedió en la Ciudad de México. De esta manera, sus pobladores pudieron elegir a sus autoridades y representantes para integrar una Asamblea Legislativa; sin embargo, el hecho no ha podido culminar con la creación de instituciones que sustituyan a las que existen *de facto*. Es decir, las que siguen negando (o, al menos, limitando) los derechos políticos; pero otro problema que persiste es que la normatividad urbana de la Ciudad de México es aparente o virtual porque ciertos procesos urbanos ocurren al margen de ella.

Finalmente los asambleístas —como representantes populares, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal— deben contar con los apoyos necesarios para realizar sus gestiones ante las autoridades. Esto demuestra que el orden jurídico puede permitir la reproducción de relaciones sociales que no responden totalmente a su lógica, sino a la del orden convencional, en el cual el clientelismo (en el caso de la conquista del voto) es el que rige los comportamientos de algunos de los asambleístas que pertenecen a un partido político, como el PRD, que tiene un compromiso explícito con la justicia social y ha obtenido su apoyo electoral de las colonias habitadas por sectores sociales pobres, los cuales adolecen de insuficiencias en el equipamiento urbano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Águilar, Héctor y Lorenzo Meyer, 1990, *A la sombra de la Revolución mexicana*, México, Cal y Arena.
- Águilar, José, 1996, “El manto liberal: emergencias y constituciones”, *Política y Gobierno*, segundo semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Auyero, Javier, 1997, “Estudios sobre clientelismo político contemporáneo”, en Javier Auyero (comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Editorial Lozada.
- Azuela, Antonio, 1989, *La ciudad, la propiedad privada y el Derecho*, México, El Colegio de México.
- Azuela, Antonio, 1992a, “El significado jurídico de la planeación urbana en México”, en Gustavo Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México.
- Azuela, Antonio, 1992b, *La reforma del régimen ejidal y el desarrollo urbano*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, mimeo.
- Bassols, Mario, 2000, “De la Asamblea de Representantes a la Legislativa”, en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal/El Colegio de México.
- Bensusán, Graciela, 2000, *El modelo mexicano de regulación laboral*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Universidad Autónoma Metropolitana/Fundación Friedrich Ebert/Plaza y Valdés.
- Bizberg, Ilán, 1999, “Las transformaciones del poder político en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LXI, núm. 3, julio-septiembre, México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Brachet, Viviane, 1996, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México.
- Castillo, Adrián, 1999, “Mayoriteo y escándalos en la Asamblea Legislativa del DF”, *La Crónica de Hoy*, México, 17 de septiembre.

- Crespo, José, 1992, "Crisis económica: crisis de legitimidad", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México, auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, Lecturas del Trimestre Económico, núm. 73, tomo I.
- Escalante, Fernando, 1992, *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República mexicana. Tratado de moral pública*, México, El Colegio de México.
- Fallers, L. A., 1971, "El concepto de autoridad tradicional en Max Weber", en José Sazbon (comp.), *Presencia de Max Weber*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Fariñas, Dulce María, 1989, *La Sociología del Derecho de Max Weber*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fernández, Manuel y Adelson Naomi, 2000, "Civil Society Participation in World Bank and Inter-American Development Bank Programs: The Case of Mexico", *Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations*, núm. 4, octubre-diciembre, Lynne Rienner-United Nations University.
- Florescano, Enrique, 1997, *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, México, Nuevo Siglo-Aguilar.
- Garrido, Luis, 1985, *El Partido de la Revolución Institucionalizada, medio siglo de poder político en México. La formación del nuevo Estado 1928-1945*, México, Secretaría de Educación Pública.
- Garza, Gustavo, 1997, "Normatividad urbanística virtual en la Ciudad de México", *Economía, Sociedad y Territorio*, núm. 1, México, El Colegio Mexiquense.
- Garza, Gustavo, 2000, "La megalópolis de la Ciudad de México según escenario tendencial, 2020", en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal/El Colegio de México.
- Gay, Roberto, 1997, "Entre el clientelismo y el universalismo, reflexiones sobre la política popular en el Brasil popular", en Javier Auyero (comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Lozada.

- Gómez Tagle, Silvia, 1997, "El reformismo electoral mexicano: límites y perspectivas", México, El Colegio de México, mimeo.
- Gómez Tagle, Silvia, 2000, "Elecciones de jefe de Gobierno, 1997 y 2000", en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal/El Colegio de México.
- Guerra, François, 1988, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, 2 tomos, México, Fondo de Cultura Económica.
- Günes-Ayata, Ayse, 1997, "Clientelismo: premoderno, moderno, posmoderno", en Javier Auyero (comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Lozada.
- Hernández, Rogelio y José Luis Reyna, 1994, "El riesgo de la ingobernabilidad en México. Los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas", *Estudios Sociológicos*, núm. 36, septiembre-diciembre, El Colegio de México.
- Knight, Alan, 1995, "Continuidades históricas en los movimientos sociales", Jane-Dale Lloyd y Laura Pérez Rosales (coords.), *Paisajes rebeldes. Una larga noche de rebelión indígena*, México, Universidad Iberoamericana.
- Krauze, Enrique, 1998, "El Estado mexicano: fuentes de su legitimidad", en Enrique Krauze, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets Editores.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1999*, México, I Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Loaeza, Soledad, 1996, "Liberalización política e incertidumbre en México", en María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook, Juan Molinar (comps.), *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena.
- Malloy, James, 1977, "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: The Model Pattern", en James Malloy (comp.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Martínez, Carlos, 2000, "Gobierno en transición", en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal/El Colegio de México.

- Meyer, Lorenzo, 1998, *Fin de régimen y democracia incipiente, México hacia el siglo XXI*, México, Océano.
- Meyer, Lorenzo, 2000, "Gobierno y evolución política, 1824-1940", en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal/El Colegio de México.
- Molinar, Juan, 1993, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.
- Rodríguez, Octavio, 2000, "Gobierno, reformas políticas y democratización del Distrito Federal, 1940-2000", en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal/El Colegio de México.
- Romero, Gabriela y Raúl Llanos, 2000, "Proponen candados contra abusos en módulos ciudadanos", *La Jornada*, Ciudad de México, 3 de noviembre.
- Roniger, Luis, 1997, "Sociedad civil, patronazgo y democracia", en Javier Auyero (comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Lozada.
- Sabato, Hilda, 1996, "Ciudadanía política y la formación de las naciones en América Latina", México, El Colegio de México, mimeo.
- Sánchez, Marco, 1999, *PRD: la elite en crisis. Problemas organizativos, indeterminación ideológica y deficiencias programáticas*, México, Plaza y Valdés.
- Schmitter, Philippe, 1992, *Teoría del neocorporatismo*, traducción de Rodolfo Morán Quiroz, Jalisco, Universidad de Guadalajara.
- Tamayo Flores, Sergio, 1997, "La participación ciudadana: un proceso", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LIX, núm. 4, octubre-diciembre, México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tamayo Flores, Sergio, 1999a, *Los veinte octubres mexicanos, la transición a la modernización y la democracia, 1968-1988*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Tamayo Flores, Sergio, 1999b, "Del movimiento urbano popular al movimiento ciudadano", *Estudios Sociológicos*, núm. 50, mayo-agosto, México, El Colegio de México.

- Weber, Max, 1984, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Weldon, Jeffrey, 1997, “El crecimiento de los poderes metaconstitucionales de Cárdenas y Ávila Camacho. Su desempeño legislativo, 1934-1946”, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, núm. 1, abril-junio, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A. C.
- Zabludovsky, Gina, 1989, *La dominación patrimonial en la obra de Max Weber*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Zapata, Francisco, 2000, “Distribución del ingreso, pacto corporativo y estabilidad política en México”, *Boletín Editorial*, núm. 88, noviembre-diciembre, México, El Colegio de México.