

## México en cambio: diferenciación, coordinación y contingencia

*René Millán*

EL MÉXICO QUE ESTABLECIÓ SUS FUNDAMENTOS DE ORDEN a partir de la Revolución ha sufrido, durante las últimas décadas, tales cambios que en la actualidad resultan alterados. En perspectivas políticas ampliamente conocidas, esa transformación ha sido entendida como “transición democrática”, la cual —ante la alternancia del Gobierno federal y en algunos estados el incremento de la competencia electoral, la mayor solidez y amplitud del sistema de partidos— cobra vigencia o entra en una fase de desarrollo, quizá difícil, pero segura. A estos elementos importantes para el nuevo rostro de nuestra sociedad, se agregan reformas económicas y tendencias de gobierno que en más de un sentido han alterado las bases del estatismo nacionalista del orden posrevolucionario, y con ello los mecanismos que le daban cohesión. Los dos ámbitos de modificación, el político y el económico, unidos a otras variaciones sustanciales de la sociedad mexicana, advierten de la profundidad de su cambio, de su escala, pero también señalan que no sólo se ha pasado a una condición democrática o a una economía de mercado; el cambio tiene otra magnitud: ha trastocado la forma en que la sociedad se integraba. Se ha pasado de una forma que sustentaba una escasa diferenciación social, y por ello altamente integrada, a otra más diferenciada.

Bajo ese supuesto, se presentan algunas ideas de por qué se plantea el problema de la coordinación y la estabilidad en otra modalidad de la sociedad posrevolucionaria, así como las consecuencias que tiene para la nueva forma de integración. Para el análisis de estas cuestiones, nos comprometemos con una perspectiva sistémica y consecuentemente las atendemos a partir de los efectos que la incrementada diferenciación social,<sup>1</sup> hoy en marcha,

<sup>1</sup> Para la teoría de sistemas la diferenciación social es un proceso reflexivo, es decir, que

trae para la estructura del sistema social y su forma de integración. Con ese objetivo se divide el trabajo en tres apartados: la indiferenciación de la sociedad posrevolucionaria; el cambio y los procesos de diferenciación; y coordinación y contingencia.

### **La indiferenciación de la sociedad posrevolucionaria**

Para explicar este punto conviene mencionar las características sustanciales o mínimas de esa sociedad. Debido a su escasa diferenciación fue una sociedad sobreintegrada sistémicamente. En esos términos, *integración* se refiere a la manera en que se vinculan y comunican los sistemas, político, económico, jurídico, como elementos que constituyen una estructura de relación y por ello marcan los rasgos medulares de ordenamiento de la sociedad en conjunto. En ese sentido, integración no es sinónimo de inclusión de la población en los beneficios y recursos que se generan, aunque sin duda tiene consecuencias en éste y otros ámbitos. Su carácter sobreintegrado puede ser explicado con base en un par de ejes conceptuales, uno de los cuales se refiere justamente a la relación de los sistemas mientras el otro alude a la conformación sociopolítica y por tanto al nivel de vinculación operativa. Estos ejes son, por una parte, escasa diferenciación funcional y alta complementariedad estructural y, por otra, centralidad estatal e inclusión políticamente mediada. Estos ejes determinaron, a su vez, otras características: *a)* una sociedad con un claro centro y articulada conforme a un eje jerárquico; *b)* un nivel considerable de coordinación entre sistemas, entre los componentes del político, así como un reducido nivel de complejidad social y contingencia en los ámbitos internos de cada sistema y en la relación con sus entornos. Todos esos rasgos deberán quedar claros en lo que sigue, pero en este apartado se destaca el segundo eje.

En un primer y sustancial plano la sobreintegración de la sociedad posrevolucionaria se manifiesta en el carácter indiferenciado del sistema políti-

---

se aplica a sí mismo. Es la constitución de sistemas dentro de sistemas que se forman para responder mejor a la complejidad del entorno. La diferenciación funcional es una forma de aquella diferenciación y constituye sistemas que tienen mayor capacidad de operar autónomamente de conformidad con sus códigos y de manera autorreferencial. "Podemos concebir la diferenciación de un sistema como una *reproducción, dentro de un sistema, de la diferencia entre sistema y entorno*. La diferenciación es así entendida como una forma reflexiva y construcción de sistemas [...] En los sistemas diferenciados encontramos dos clases de entorno: uno externo y común a cada sistema y otro interno y separado de cada subsistema" (Luhmann, 1998:73). Se debe aclarar que un sistema puede ser designado como tal o como subsistema según la unidad de referencia.

co.<sup>2</sup> Este singular carácter puede ser ejemplificado, así sea de manera esquemática, con el léxico de la literatura clásica. Es ampliamente conocido que ella destacó el vínculo “corporativo” como un factor importante para unificar, asimétrica o provechosamente, según matices, la diferencia entre sectores sociales y Estado. El cuadro se completó con la dependencia entre éste y el llamado partido oficial (PRI); es decir, con la falta de distinción entre ambos. Al mismo tiempo —y en sus “buenos momentos”— el llamado partido de Estado tuvo la pretensión de representar, casi en su totalidad, a la sociedad<sup>3</sup> o, por lo menos, a aquella activa y organizada. Con esa pretensión no sólo organizó sectorialmente a la población, sino que prácticamente ocupó todo el ámbito social de participación política. Uno de los resultados de esto fue la poca distinción entre partido y sociedad civil. En este esquema de relaciones fue posible garantizar una enorme concentración y homologación de preferencias políticas, de representación, pero también una cerrada disciplina en las funciones y posiciones del Legislativo. Sobre esta base, el presidente se convirtió en el centro de la vida pública y el sistema político.

Si bien a este cuadro se le pueden anteponer matices y variables importantes, recoge lo sustancial de las descripciones de aquel orden. Lo que estas descripciones indican es que una correa de indistinciones (Estado, presidente, subsistema administrativo y de partidos) se constituyó en una estructura de relaciones entre los componentes del sistema político. Al reforzarse ésta con las mencionadas pretensiones del “partido”, resultó entonces que los bordes y límites del sistema político tendieron a coincidir con los confines de la organización social o, en tal caso, la delimitación era confusa (de ahí que se decía “no hay sociedad civil”).<sup>4</sup> Dos consecuencias importantes resultan de todo este cuadro: de una parte, la confusión de confines dotó al sistema polí-

<sup>2</sup> Debe entenderse al sistema político en dos niveles que comprenden distintos subsistemas: en uno se encuentra lo que siguiendo a la literatura es llamado *government* y se refiere al sistema administrativo (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). El Legislativo es incluido como productor de decisiones vinculantes, es decir, obligatorias. En otro está el subsistema de partidos.

<sup>3</sup> “El diseño del partido implicó algo mucho más importante: una organización que si bien no representaba a toda la sociedad (en principio, los reaccionarios quedaban de lado) pretendía hacerlo, pues la abarcaba casi toda. Y tenía en consecuencia un efecto claro e importante como frente aglutinador de todas las tendencias políticas” (Medina, 1994:278).

<sup>4</sup> “[...] el ejercicio de poder se asentó en varios supuestos [...] a) quien gobernaba lo hacía en nombre de un legado revolucionario codificado en la Constitución; b) en torno a él se agrupaba la mayoría de la voluntad popular; c) se trataba de un bloque ‘social y político’ que copaba todos los espacios del entramado estatal. Esta mayoría [...] era la fuente del gobierno y las Cámaras. Ejecutivo, Legislativo, pueblo y nación eran un bloque cerrado y granítico” (Woldenberg, s. f.:10).

tico de una capacidad inusitada para ordenar su entorno y la de otros sistemas, reduciendo la complejidad<sup>5</sup> al restringir el número de alternativas políticas y el horizonte de decisiones posibles. De otra, esa confusión —dadas las estrechas relaciones indicadas— permitió un vínculo más directo, en el plano de la formación de decisiones, entre el entorno (o si se quiere entre el “pueblo”, los sectores, las organizaciones) y el Ejecutivo. Con ello, la importancia y autonomía del Legislativo, pero también del Judicial, fue mermada. La tensión política y la comunicación a ella asociada se realizó exclusivamente en un sector del sistema político administrativo, desplazando a aquellos dos elementos. Es este desplazamiento un signo fuerte de la poca diferenciación.

Otros factores contribuyeron también para mantener esa situación. La estructura de dependencias de los componentes del sistema político indica su poca diferenciación interna, pero también expresa su menguada distinción externa. Esto es con el Estado. En esas condiciones, el sistema político (en particular el subsistema de partidos y el Legislativo) se colocó como un “recurso” estatal para la consecución de determinados fines u objetivos, más que como un sistema capaz de autosustentar su función y de mantener firme un mayor número de alternativas procesables en el marco institucional.<sup>6</sup> Con esa base, se definió uno de los pivotes más importantes de la centralidad estatal, característica clave del orden posrevolucionario. La centralidad estatal adquirió los tonos de una tarea casi mística: dar coherencia a las diferentes lógicas de los sistemas político y económico, evitando la creciente diferenciación funcional. La tarea requirió de una pérdida de autonomía de ambos

<sup>5</sup> “La complejidad es el exceso de posibilidades [...] o sea la diferencia entre el número de posibilidades potenciales y el número de las mismas actualizadas. En este sentido la complejidad significa necesidad de selección. Más específicamente por complejidad [se] entiende: 1. El número y variedad de los elementos de un sistema; 2. La extensión y la incidencia de las relaciones de interdependencia entre los elementos de un sistema; 3. La variabilidad en el tiempo de los elementos y de sus relaciones” (Zolo, 1986:224). En términos generales, la complejidad resulta del hecho de que el número de relaciones posibles entre componentes de un sistema aumenta radicalmente según el número de esos componentes. En consecuencia, “cuando en un sistema los elementos se vuelven muy numerosos, el número de relaciones alcanza tal tamaño que ya no son controlables por el sistema mismo. Esto conlleva a que no todo el sistema puede actualizarse y ponerse en relación simultánea: todas las operaciones del sistema remiten a un ámbito de posibilidades ulteriores” (Corsi, 1996: 43). Este último hecho genera mayor contingencia.

<sup>6</sup> “La escasa autonomía del sistema político frente al Estado —a pesar de que representaba a fuerzas sociales reales, que a veces incluso están en conflicto— implica, sin embargo, la subordinación de este sistema a las necesidades de movilización de recursos por parte del Estado en su función de agente de desarrollo” (Bizberg, 1990: 703).

sistemas y de los agentes que en ellos se desenvolvían (si bien para algunos con enormes ventajas).

Bajo los imperativos de su tarea histórica, el Estado se arrogó la responsabilidad de toda la sociedad. Con ese fin se impusieron modalidades restrictivas a la actividad económica y una marcada subordinación política. En la sociedad posrevolucionaria existió ciertamente diferenciación entre economía y política, porque desde luego había mercado y su función no era menor, pero ésta era ubicada y procesada como una mera diferencia de competencias dentro de la organización social en conjunto y por ello como un “plano” en el que la política debía intervenir activamente. Las prestaciones que cada sistema podía otorgar, fueron así orientadas hacia fines escasamente producidos de forma autorreferencial, sometidas a una lógica de ordenamiento general establecida por el Estado, así fuese de forma negociada. La centralidad estatal fue una modalidad para resolver la diferencia entre economía y política. Y de ahí, la relación entre expectativas sociales y crecimiento.

A ello ayudó sustancialmente la inclusión política.<sup>7</sup> Sus insumos para la vinculación de los sistemas, desde el punto de vista de acciones y comunicaciones específicas, se definieron tanto por el carácter mediado de la incorporación a los beneficios como por sus efectos en los bajos niveles de diferenciación. Algunas consideraciones pueden aclarar este punto. El grado de alargamiento de las posibilidades de intervención del Estado es una variable que facilita traducir demandas sociales en políticas. La demanda política, en esa traducción, es la que puede ser satisfecha con la intervención pública específica (Pizzorno, 1980: 20). En las condiciones del sistema político, el grado de intervención pública lleva a que los vínculos del sistema económico se vuelvan considerablemente dependientes de la función política, y ésta, a su vez, acentúa su orientación a satisfacer demandas mediante recursos que en sentido estricto ella misma no produce (la política no produce casas, pero puede demandarlas y “otorgarlas”, volverlas —por ejemplo— bienes básicos).

La inclusión política es tanto un vector de esa operación como una condición para dar unidad a la dinámica de apertura y selección de las demandas que deben ser atendibles en un marco en el que la sola intervención estatal

<sup>7</sup> Fue Marshall quien introdujo el concepto de *inclusión* para analizar el proceso de inclusión de la población en el ámbito de intervención del Estado. Luhmann (1987: 58-65) utiliza el término como “inclusión política” para indicar el englobamiento de la población en las prestaciones de los sistemas funcionales, pero bajo una dinámica que conlleva la apertura constante de siempre nuevas exigencias de la tarea pública que deben ser políticamente resueltas. En ese sentido se emplea aquí el término: como una modalidad de incorporación. No nos referimos con él al grado de incorporación o participación en la actividad política.

abre la posibilidad de la demanda políticamente atendible. Si a ello se agrega la estrecha vinculación del sistema político con el “partido” y con las franjas de población (lo que facilitaba el acceso a beneficios), se comprende la importancia de esa modalidad de inclusión para la escasa diferenciación de aquel sistema.<sup>8</sup> En otros términos: es justo aquí donde se da con claridad la relación entre centralidad estatal e inclusión o, en otro plano complementario, entre sistema político-administrativo y política de organizaciones y “partido”.

La identificación entre administración y política, si bien impulsada por la modalidad de inclusión, se fincó en las condiciones de diferenciación del sistema político. Tal identificación es un punto medular de la centralidad estatal y de la forma de integración. En principio —como se ha mencionado— determina que el campo de tensión y de comunicación política se dé básicamente en el subsistema administrativo,<sup>9</sup> pero con exclusión del Legislativo y el Judicial. Esta condición, asociada a la gran tarea del Estado y la escasa autonomía de aquel sistema, mantuvo firme la distinción entre legalidad y legitimidad o, en tal caso, ésta fue privilegiada sobre aquélla. Al mismo tiempo, se redujo así la legitimidad de las decisiones no sancionadas por el Ejecutivo, el derecho se volvió una variable dependiente de coyunturas más que un principio claro de ordenamiento social. Es la indiferenciación social lo que está en el fondo del reclamo que relaciona acertadamente la falta de Estado de derecho con la ausencia de una correcta división de poderes.

La centralidad estatal, debería ser claro ahora, se apoya en varios pilares. Entre ellos, destaca la poca diferenciación del sistema político. Ello permitió una confusión de límites entre ese sistema y sociedad (civil). La confusión de límites hizo, entonces, factible que el sistema político tratara a su entorno externo como interno; y de ahí, se impulsó una menor distinción entre subsistema-administrativo y política (de partido). Esta falta de distinción en su operación cotidiana subordinó, a su vez, los límites operativos del sistema judicial y las posibilidades de autorreferencia del derecho. Con base en este grupo de elementos, se sostuvo una modalidad de vinculación entre economía y política que conllevó también a una pérdida de autonomía de aquel sistema. En este cuadro fue posible mantener la enorme capacidad de coordina-

<sup>8</sup> Es en este espacio donde una parte de la literatura ha ubicado al corporativismo como una relación simultánea de control y beneficio, y otra, como cooperación e intercambio político.

<sup>9</sup> “Como resultado la modalidad de articulación política destacan entre otros elementos: la importancia del aparato económico-administrativo como terreno de lucha política, la indiferenciación entre economía, política y administración, y la posición dominante de los órganos gremiales como actores políticos” (Luna, 1987:458).

ción social del Estado, ya que la reducida autonomía de los sistemas aseguró un alto grado de complementariedad estructural entre ellos y, por tanto, una alta capacidad para orientarlos hacia determinados fines. Se redujeron así, notablemente, los grados de complejidad y contingencia. Y con ello las posibilidades de variación y cambio.

### **El cambio y los procesos de diferenciación**

La relación a la que este apartado alude se refiere a la forma de integración, y no a los cambios específicos, por ejemplo en la configuración del gobierno o en las normas de algunos ámbitos. En ese plano, al mudar, las sociedades desarrollan algunas diferenciaciones, como entre lo público y lo privado, pero también de orden funcional. Aunque todas resultan importantes, son estas últimas las que marcan el perfil de la forma de integración y las primeras pueden ser derivadas de ellas, por lo que ambas están relacionadas y pueden mantener correspondencia.

En esta línea se pueden analizar, brevemente, dos sistemas: el político y el económico, en cuanto adquieren autonomía, y mediante indicadores conocidos. La *autonomía* se entiende simplemente como la 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.<sup>10</sup> Esta aclaración es válida tanto para el análisis del sistema político como para el económico, ámbitos donde se muestran con más fuerza las exigencias de diferenciación pese a no estar por completo cumplidas. Es en la articulación de esa doble exigencia, y no sólo en la económica, donde 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 creciente importancia de los procesos electorales y las dinámicas asociadas. Sus efectos han tenido importantes consecuencias: ha alterado el “subsistema de partidos centrado en un partido”, dominante o hegemónico, y conducido a otro abierto, plural, con mayor grado de competencia y diversificado. La incrementada competencia electoral, actualmente sujeta a posibilidades efectivas de alternancia en todos los órdenes de gobierno, no sólo ha llevado a un

<sup>10</sup> En términos muy simples, pero suficientes para nuestros fines, se puede señalar que la autorreferencia indica sólo que un sistema para poder referirse a algo, pero particularmente al entorno, necesita referirse a sí mismo en esa referencia. Si no se refiriera a sí mismo no tendría límites constitutivos (véase Corsi, 1996: 35-38).

profundo ejercicio de elaboración e institución de reglas equitativas y a reducir los márgenes de discrecionalidad en las relaciones entre partidos y gobierno,<sup>11</sup> y también ha demandado el comportamiento de ambos conforme a ley y a atribuciones sancionadas.

Ese dato obvio es importante: 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, la competencia ha llevado también a la formación de instancias especializadas (IFE y TRIFE) en la regulación del ejercicio electoral que, en cuanto tal, ha pugnado exitosamente por su autonomía operacional en el sentido antes definido. En diversos grados, las distintas reformas electorales, así como las instancias que de ellas derivaron, dieron certeza al comportamiento de los actores conforme a derecho y en los límites por él establecidos, y por ello, condiciones de operación para que la propia comunicación política se sujete a esa neutralidad, incorporando elementos técnicos y evitando “influencias políticas” que transgredan límites del sistema de normas. De esa forma se afirmó, inusitadamente para la cultura política nacional, la importancia de los procedimientos, precisamente como condicionales de legitimidad.

Al mismo tiempo, la competencia determina una mayor diferencia entre el sistema de partidos y la administración pública. Simultáneamente, ha vigorizado el papel del Congreso y en general del Legislativo en el sistema político y en su estructura de decisiones. Es por ello que 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 interna como externa. Este desarrollo de la diferenciación está marcado, entonces, por una distinción más neta y aguda entre administración pública, Legislativo, subsistema de partidos y subsistema electoral que aquella que privaba en el orden posrevolucionario. Son estas condiciones las que permiten hablar también de una mayor diferencia entre Estado y sociedad civil que aquel orden vinculaba estrechamente por vía corporativa.

En este marco, la pluralidad política expresada en opciones de gobierno, impulsa también la diferenciación al propiciar mayor autonomía de los poderes locales, tendencialmente reduciendo la centralidad de la organiza-

<sup>11</sup> Esto es cierto, si bien encuentra desniveles de vigencia entre la Federación y algunos estados. Pero incluso en aquellos estados donde todavía las reglas electorales no se cumplen o no se aceptan, los criterios de juicio han variado.

ción política federal y exigiendo, por mera dinámica incluso, un trato entre órdenes de gobierno conforme a procedimientos y reglas constitucionales.<sup>12</sup> Esa 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 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 forma de integración del orden<sup>13</sup> y son claro indicador del estado de diferenciación del sistema político. Cuando está diferenciado, la oposición es un contrario incluido en el sistema, 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 en el carácter estatalmente centrado de la sociedad. De hecho, ha sido hasta la actualidad una variable importante del desarrollo de la diferenciación. Concretamente sus efectos pueden agruparse en los siguientes puntos que tienen distinta calidad y profundidad: *a*) ha descentrado (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 llamado ciudadano; *b*) por el juego partidario, exige una vinculación distinta entre los componentes del sistema político: el Legislativo, la administración pública y el sistema de partidos, y de ahí, con el Judicial. Mediante esa exigencia ha incorporado la importancia de los procedimientos normativamente fincados como clave de regulación de la pluralidad en la toma de decisiones y como garantía de autonomía de los códigos operativos del subsistema electoral, y *c*) ha inducido también la dinámica para que la comu-

<sup>12</sup> 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 implicación normativa.

<sup>13</sup> 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”.

nicación política se codifique en términos de gobierno-oposición. Con ello, el número de opciones institucionalmente posibles se incrementa y, paradójicamente, se requiere para regular la pluralidad de perspectivas y preferencias de mayor neutralidad política en la operación de las reglas, incluso para que puedan incrementarse 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 (Febbrajo, 1975). Dentro de este cuadro es posible entender que esa diferenciación interna conlleva su diferenciación externa; esto es, a la distinción con el Estado. El sistema político 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.

Sin duda, la reforma económica del Estado y las medidas que la han acompañado (privatización; reforma al artículo 27 constitucional como medio para destrabar políticamente al campo y garantizar los derechos de propiedad; y TLC para fomentar la competitividad) han propuesto elementos para desarmar el “paradigma de la Revolución” como modalidad de empeño y articulación económica,<sup>14</sup> al introducir el riesgo como estímulo y modificar la manera en que el Estado se reportaba a esa actividad. Aunque la reforma no es sinónimo de diferenciación, sí es un indicador del cambio en los nexos entre sistemas. Desde este 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.

Ese modo admite actualmente mayor diferenciación del sistema económico y propicia la autonomía de su código de operación. La adquisición de autonomía del sistema económico —así sea relativa y pese a sus ambigüedades institucionales— introduce un nuevo esquema de selección de comunicaciones y posibilidades de empalme con el Estado y, por esa razón, con el sistema

<sup>14</sup> Así Francisco Valdés (1993: 315) señala: “[...] en su concepción teórica, la reforma de Estado es la sustitución del estatismo nacionalista de la Revolución mexicana por la idea de una economía de mercado y un Estado encargado de proporcionar los satisfactores públicos que ningún agente en particular puede proporcionar 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”.

político en sentido estricto. En contraste con el pasado, la intervención estatal actualmente está sujeta con más claridad, 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).<sup>15</sup>

Otro aspecto 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. Esas reglas “no son consideradas como constitutivas de un mandato jurídico, sino como 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 prácticas que favorecen o impiden, 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 amplía su lógica programadora. Al menos en el sentido de que institucionalmente el gobierno privilegia la programación condicional sobre la de fines.<sup>16</sup>

En la medida en que la orientación estatal se da mediante una programación condicional, se reduce su papel de “sujeto” que “jala” al resto de la sociedad pero, sobre todo, 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 sin Estado de derecho porque las condiciones de aplicación de la norma son vitales para el desempeño de los agentes y para construir horizontes de certeza. Desde este punto de vista, el “giro” del Estado que su reforma económica

<sup>15</sup> Por lo demás, es obvio que en situaciones de competencia electoral aguda el gasto público puede incrementarse. Cuestión distinta es cómo reacciona la economía ante ese gasto.

<sup>16</sup> 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 la importancia está 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: Febbrajo, 1975: 176-177).

impulsa, resulta un insumo para la diferenciación de la sociedad mexicana porque la programación condicional exige necesariamente la autorreferencia del derecho y consecuentemente la autonomía del Poder Judicial.

Esta breve descripción de los procesos de diferenciación basta para indicar sus importantes consecuencias en la forma de integración posrevolucionaria y la centralidad estatal. En principio destaca la propia diferenciación del sistema político, interna y externa, expresada actualmente en distintas dimensiones: por una parte, se ha acentuado la diferencia entre los componentes del subsistema político-administrativo, como queda de manifiesto en la mayor independencia del Legislativo; por otra, la diversificación del subsistema de partidos, asegura también la diferencia entre éstos y el Estado. En tales condiciones de diferenciación, el sistema político tiende a demarcar más claramente sus límites con la sociedad civil, por lo que ésta introduce una mayor diferencia con él y con el Estado. De esa forma no es más posible tratarla como un entorno interno. La distinción favorece la constitución del rol de ciudadano, pero también la formación de una “opinión pública”. En contraste con la centralidad estatal, este grupo de factores propicia de manera más clara la diferencia entre política de partidos y administración pública, si bien —es obvio— se pueden concertar acuerdos y elaboración de fines comunes.

Así, el sistema político —por imperativos de una integración diferenciada— exige la capacidad autorreferencial del derecho y del sistema jurídico. La demarcación de competencias asociada a esa diferenciación presupone una “neutralidad política” en la aplicación de las normas y los procedimientos, de forma tal que legitimidad y legalidad estrechan su distancia. En esta línea se generan también impulsos desde la nueva modalidad de unidad entre economía y política, así como desde las condiciones requeridas para la programación condicional. Dado que la reglamentación electoral es una programación de ese tipo, también la política de partidos en el juego de la representación introduce sus propias exigencias en el mismo sentido.

A la par que la centralidad estatal, la inclusión política también se ve mermada. La reducción de la “disponibilidad estatal” que la reforma económica conlleva contradice dicha inclusión, porque el sistema económico introduce requerimientos autorreferenciales para el soporte de esa inclusión: no erogación financiera en cascada, no subsidios sin límite, disponibilidad de crédito, inflación. Lo que la racionalidad política impone, la racionalidad económica puede rechazarlo. A este límite se agrega otro: la diferenciación del sistema político rompe la cadena de indistinciones que soportaban no sólo como principio, sino como operación efectiva esa modalidad de inclusión. En definitiva: bajo una integración diferenciada, el Estado no puede arrogarse la responsabilidad de toda la sociedad ni impulsar la influencia política a un

punto de alterar permanentemente los códigos operativos de los sistemas. Se precisa que el esquema de relaciones entre ellos y con sus entornos, no se finque sólo en un criterio político, sino que introduzca paritariamente códigos más diversificados (razones económicas, jurídicas, técnicas) en toda la comunicación política y en la toma de decisiones. Este solo hecho eleva las exigencias de una mayor articulación de perspectivas de cada sistema y de los agentes. Pero eleva también la complejidad de la sociedad al tiempo que reduce las condiciones tradicionales de coordinación.

### Coordinación y contingencia

Las nuevas condiciones de coordinación<sup>17</sup> pueden ser analizadas en dos vertientes: en el plano de la integración entre sistemas, esto es, de la estructura, cuyo eje es la relación entre diferenciación y complementariedad estructural; y, sobre esa base, en el ámbito de la vinculación política, cuyo eje es la relación entre diferenciación y conducción social. Conviene para tal fin establecer brevemente las condiciones estructurales que privaban en la sociedad posrevolucionaria y contrastarlas con las que actualmente parecen regir. Comencemos por la primera vertiente. Puntualmente, las características son las siguientes.

La frágil diferenciación de la sociedad posrevolucionaria garantizó la estrecha complementariedad estructural; es decir, un alto grado de coherencia en la articulación de funciones. Bajo tal relación se fincaron las bases para una sociedad con un centro definido (Estado). Este vínculo depende del hecho de que la complementariedad facilitó que las experiencias y comunicaciones del sistema político-administrativo fueran traducidas a otros (educativo, por ejemplo) con relativa continuidad y consistencia. Cuando existen altas posibilidades de traducción de un ámbito sistémico a otro, se facilitan también las condiciones de operación de un centro social de conducción y, por ello, el traducir decisiones en políticas públicas con menor rechazo en el plano sistémico. El centro refuerza a su vez la complementariedad estructural y los horizontes de la coordinación social. Esa relación de refuerzo mutuo

<sup>17</sup> Por *coordinación* se entiende aquí que se puedan conjuntar acciones de instancias diversificadas, no importa si son hombres, instituciones o sistemas, para la consecución de un fin o el desempeño de una prestación. Así por ejemplo, el sistema económico tiene la prestación de generar bienestar si bien no es ésa su función. La noción de coordinación surge, en sociedades diferenciadas, precisamente porque no se estructuran en todos sus planos bajo órdenes jerárquicos. Por lo demás, aquí se estudian condiciones de coordinación en el sentido de factores que facilitan o no dicha conjunción. No nos referimos a modalidades de coordinación.

propició —con todo y conflictos— mayor correspondencia entre sistemas y entornos (por ejemplo, organizaciones).

Al mismo tiempo, la complementariedad estructural en cuanto matiza la autonomía de los sistemas predispone una regulación desde un punto de vista externo a ellos y consecuentemente su operación es conducida mediante un criterio de acoplamiento intersistémico más coherente. Para ser tal, ese acoplamiento requiere ser regulado centralmente, exige que la identidad y función de cada sistema sean referidas a una instancia externa bajo un principio de ordenamiento más general que es dado precisamente por el Estado. Pero como la sociedad debía de cualquier manera ser dispuesta como diferenciada (mediante una aparente división de poderes, reconocimiento formal de competencias, separación entre economía y política) el problema se resolvía con una enorme capacidad de autorreferencia en el nivel general de la organización social, representada por el Estado, pero muy relativa en el nivel de cada sistema. En esas condiciones, el Estado céntrico mexicano mostró su capacidad de coordinación mediante un traslape de criterios de operación en la relación entre sistemas.

Estas características de la centralidad cambian al desarrollarse los procesos de diferenciación mencionados y acarrear algunas consecuencias precisamente en el plano de la complementariedad estructural y en el de la conducción social. En ambos planos las consecuencias se manifiestan como incremento de los problemas de coordinación.<sup>18</sup> En primer término, una diferenciación funcional más acusada diluye la complementariedad estructural y con ello se dificulta la traducción de requerimientos de un sistema a otro. Al incrementarse la autorreferencia de cada sistema, es muy difícil fincar una alta posibilidad de ordenar coherentemente sus funciones en atención de una orientación general de la sociedad (de un “proyecto nacional”, de una “tarea histórica”). De ese modo, la incrementada diferenciación conlleva dos consecuencias importantes: una que se ubica en el vínculo entre tiempo y coordinación, y otra en el plano de la estabilización de expectativas, si bien ambas guardan relación.

En principio, la coordinación de tiempos entre el desarrollo de las prestaciones que cada sistema puede otorgar (casas, pongamos por caso) se complica porque ese desarrollo es más asimétrico. El punto resulta fundamental para la constitución estable de expectativas y cumplimiento de demandas. En condiciones de diferenciación, los reclamos de nuevos derechos como los

<sup>18</sup> El subsistema administrativo puede, por ejemplo, requerir una reforma fiscal, el Congreso y los partidos aun aceptándolo podrían matizarla por problemas de consenso, y el sistema económico en su dinámica puede rechazarla mediante desajustes.

que la sociedad mexicana ha expresado en las últimas décadas,<sup>19</sup> requieren innovaciones jurídicas, soportes financieros, definiciones políticas. Es decir, exigencias a ámbitos sistémicos cuyas posibilidades de cubrir no están siempre temporalmente coordinadas. Simultáneamente, la centralidad estatal es menos disponible y consecuentemente, el sistema político enfrenta más dificultades para traducir sus decisiones a otros ámbitos sistémicos. Por ello, estos problemas de coordinación se expresan también, pero con otras modalidades, en las exigencias de intervención política para la estabilización de expectativas. Es decir: entre las “virtudes” de la sociedad posrevolucionaria que permitieron la estabilización de expectativas fueron identificadas la “potencia” del sistema político y su estabilidad. Dos aspectos resaltan en términos importantes en esa descripción. La incorporación de franjas de población al sistema político en una relación jerárquica, de “arriba-abajo”<sup>20</sup> y un vínculo corporativo que fue sustituto de legitimidad.<sup>21</sup> Ambos aspectos modularon las franjas de lo que era exigible como demanda; representaron dos insumos para el intercambio político y para equilibrar expectativas y desarrollo. En la descripción sorprende, en primer lugar, la ausencia de referencia a la legalidad y el derecho, y en segundo, la relación directa pero asimétrica entre sistema y los grupos en el entorno. Esas bases son posibles sólo mediante articulaciones determinadas por un sistema político indiferenciado que, como se ha visto, mantuvo una escasa diferencia entre política y administración, así como una tendencia a tratar los entornos externos como internos. Pero esos rasgos han variado.

En principio, la sociedad no sólo se ha diversificado funcionalmente: ha ampliado el horizonte de alternativas, de modelos y estilos de vida, de cuadros axiológicos; ha multiplicado el abanico de demandas posibles y de organizaciones que las impulsan; ha incrementado su nivel de asociación. De esa manera el entorno se organiza de múltiples formas, en parámetros más abiertos que la disposición partidaria. La pluralidad política, que la diferenciación hace posible, introduce un número mayor de referencias internas a considerar (partidos, Congreso, administración) en la toma de decisiones y en los efectos de éstas en la fijación de expectativas. Pero al mismo tiempo

<sup>19</sup> Se piensa, por ejemplo, en los derechos de la mujer, de la tercera edad o de la diversidad étnica.

<sup>20</sup> “La incorporación de los grupos populares al sistema político significó una pérdida en su capacidad de maniobra y negociación: fundamentó la posibilidad de ejercer control efectivo de “arriba-abajo” sobre los grupos, así como una restricción en la formulación de sus demandas al sistema” (Reyna, 1974:10).

<sup>21</sup> “Entre otras cosas la relación corporativa Estado-sociedad sirvió [...] como sustituto funcional de la democracia política, fuente de legitimidad” (Meyer, 1992:10).

se dan también referencias interno-externas al sistema político: el Ejecutivo de ahora debe referirse a los partidos, que a su vez deben referirse a los medios de comunicación, que a su vez deben referirse al público, que a su vez debe referirse a los partidos y a la administración, que a su vez debe referirse al jurídico, que debe referirse a su vez al derecho, que debe referirse a situaciones políticas. El camino puede reproducirse a partir de cualquier punto. El dato fuerte es que todo el cuadro rompe la simple relación "arriba-abajo" o, en tal caso, el número de referencias que la diferenciación ofrece, posibilita en mayor medida recursos para el rompimiento de esa relación asimétrica. El propio circuito de comunicación política, así constituido, atestigua las dificultades de coordinación en la conducción política y eleva el nivel de contingencia.<sup>22</sup> Sin los mecanismos de control propios de la sociedad pos-revolucionaria la mera intervención política, de indiscutible importancia todavía, fatiga para estabilizar expectativas. Pero esa fatiga no es la única complicación.

La variedad de perspectivas dentro y fuera del sistema político agregan, actualmente en México, otro elemento adicional a los problemas de coordinación por dos razones: la competencia partidaria, asociada al eje gobierno-oposición, amplía el marco de lo que es políticamente conveniente demandar o reclamar, incluso como pauta de negociación e intercambio para acuerdos de otro género. Se pueden elevar así, artificialmente, las expectativas que encarnan un mayor grado de certeza en su aparente cumplimiento sin que eso evite que, en tiempos extremadamente cortos, se amplíe el desajuste percibido entre sistemas y entornos, es decir, grupos, asociaciones o ciudadanos. De esa forma, en términos sintéticos, se puede establecer que la incrementada diferenciación presenta nuevas condiciones de coordinación. Por un lado, diluye la complementariedad estructural e introduce una asimetría considerable en el empalme entre tiempos sistémicos. Por el otro, la diferenciación del sistema político rompe la relación jerárquica con el entorno, por lo que a su vez el circuito de comunicación política se hace más complejo y la estructura de expectativas más cambiante, sostenida en tiempos más cortos. Esto es así porque su conformación se realiza en condiciones de mayores referencias y de intervenciones políticas que no van todas en la misma dirección. Con ello,

<sup>22</sup> Para comprender mejor el concepto de contingencia se debe considerar aquí por complejidad un número de alternativas posibles mayor de las que pueden ser inmediatamente actualizadas. Por *contingencia* se entiende la posibilidad de que la experiencia ocurra en un nodo distinto al esperado. "[...] por contingencia entiendo que las posibilidades de experiencias futuras pueden ser diferentes de lo que se espera [...] significa el peligro o la desilusión y la necesidad de tomar riesgos" (Luhmann, 1998:26).

también, crece el peligro de desilusiones constantes. En tales circunstancias, es obvio, no sólo es más delicado el juego de la conducción social en general, sino que se procede con márgenes de contingencia más elevados por la complejidad y porque no es ya posible contar permanentemente con altísimas franjas de legitimidad. Del mismo modo que la dinámica política en el ejercicio de gobierno debe prever la posibilidad de algunas “derrotas” (por ejemplo, frente al Congreso) el sistema en conjunto debe disponer de algunos recursos para reducir los riesgos que la contingencia posibilita.

A estos problemas de coordinación, se puede responder con los recursos que la propia diferenciación ofrece y reclama. Un recurso privilegiado es la vigencia del Estado de derecho y la mayor autorreferencia del sistema jurídico. Para que eso ocurra, sin embargo, se requieren algunas condiciones. En principio la separación entre administración pública y política de partidos. Como se ha indicado, esa separación es también una exigencia para recortar la distancia entre legalidad y legitimidad. Pero acortar esa distancia precisa a su vez de la autorreferencia del derecho. Sin autorreferencia no es posible el Estado de derecho.

Las ventajas que, en contextos de alta contingencia política y bajos niveles de coordinación, ofrece el Estado de derecho son varias. Desde el punto de vista de la conformación de decisiones permite al sistema político deslizar el tratamiento de problemas dentro de las instancias de ese sistema. “La ventaja es que los problemas sobre los que el sistema político debe decidir pueden ser politizados o despolitizados, pueden deslizarse de la política al Legislativo, al Ejecutivo e incluso al Judicial, según donde se encuentren las mejores posibilidades de solución” (Luhmann, 1979: 49). Con ello, introduce tiempo en el sistema para que, ante las exigencias del entorno externo o de su ámbito interno, no se vea obligado a responder “golpe por golpe”. Desde el punto de vista del consenso, establece un recurso de legitimación asociado a la legalidad, particularmente necesario porque la pluralidad hace más extraño el consenso pleno. Desde el punto de vista de lo que está sujeto a demanda, facilita un soporte ante la decepción dadas las expectativas no cumplidas. Por ello, las estabiliza sin negar posibilidades de innovación, pero ajustando las reglas para su posible institucionalización. El Estado de derecho es un recurso de primer orden para reducir contingencias y generar planos largos de estabilidad.

Si bien ésta es una exigencia de la forma de integración que está tomando importancia en el México contemporáneo, la diferenciación que el sistema político ha alcanzado no se ha reflejado en la capacidad para garantizar la autorreferencia del derecho ni una plena vigencia de ese Estado. Sin embargo, la propia diferenciación pugna necesariamente por él, dado el alto grado de conflicto que las nuevas condiciones acarrearán. Se debe entender que la

complejidad de una sociedad “significa que dentro del sistema son admitidas las alternativas, las posibilidades de variación, el disenso y los conflictos” (Luhmann, 1983:188). Estos elementos no son, como se cree, sólo características de la etapa de “transición”. Son elementos sustanciales de una sociedad más compleja que la propia diferenciación impulsa. La agudeza de esos elementos puede, no obstante, incrementarse en la medida en que la diferenciación no se presente de forma equilibrada entre los sistemas funcionales, incluido el jurídico. Sin esta pareja diferenciación, no se tendría un efectivo Estado de derecho.

Hasta ahora, la diferenciación del sistema político no ha alcanzado la suficiente fortaleza como para garantizar, en todo y por todo, las condiciones de “neutralidad política” de aplicación de la norma si bien son cada vez más recurrentes los signos en ese sentido. La garantía de esas condiciones es una de las tareas importantes que la sociedad mexicana debe enfrentar, precisamente para poder desarrollarse establemente y sin que ello signifique una reducción de las alternativas posibles ante la contingencia incrementada. De otra forma, no sólo los conflictos tendrán menos mecanismos de regulación, sino que la percepción de la contingencia abonará terreno para que las tentaciones de reducir la complejidad de nuestra sociedad se afirmen. Quizá mediante voces que, en un sentido, recuerden la añeja estabilidad del orden posrevolucionario.

Recibido: diciembre, 2000

Revisado: mayo, 2001

Correspondencia: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Sociales/Ciudad de la Investigación en Humanidades/Circuito Mtro. Mario de la Cueva/Ciudad Universitaria/04510 México, D. F./Tel. 56 22 74 00/correo electrónico: millan@servidor.unam.mx

### **Bibliografía**

- Bizberg, I. (1990), “La crisis del corporativismo mexicano”, *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 4, abril-junio.
- Corsi, Giancarlo *et al.* (1996), *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*, México, Universidad Iberoamericana.
- Febbrajo, A. (1975), *Funzionalismo strutturale e sociologia del diritto nell'opera di Niklas Luhmann*, Milán, Guiffre Editore.
- Luhmann, N. (1998), *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*, Madrid, Trotta.

- (1987), *Teoria politica nello stato del benessere*, Milán, Franco Angeli.
- (1983), *Illuminismo Sociologico*, Milán, Il Saggiatore.
- (1978), *Stato di diritto e sistema sociale*, Nápoles, Guida Editori.
- Loeza, S. (1995), “El mito de la derecha en México”, en E. Florescano (coord.), *Mitos mexicanos*, México, Aguilar.
- Luna, M. (1987), “¿Hacia un corporativismo liberal? Los empresarios y el corporativismo”, *Estudios Sociológicos*, voi. V, núm. 15, pp. 455-476.
- Medina, L. (1994), *La modernización del Estado mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, L. (1992), *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena.
- Pizzorno, A. (1980), *I soggetti del pluralismo*, Bolonia, Il Mulino.
- Reyna, J. L. (1974), *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, México, El Colegio de México.
- Valdés, F. (1993), “Concepto y estrategia de la reforma de Estado”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio.
- Woldenberg, J. (s. f.), “¿De la gobernabilidad autoritaria a la gobernabilidad democrática? (mimeo.).
- Zolo, D. (1986), *IL principato democratico*, Milano, Feltrinelli.

