

CAPÍTULO III

CAMBIO JURÍDICO Y AUTONOMÍA DEL DERECHO: UN MODELO DE LA TRANSICIÓN JURÍDICA EN MÉXICO

Héctor FIX-FIERRO
Sergio LÓPEZ-AYLLÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Cambio jurídico y transición jurídica*. III. *La transición de los poderes*. IV. *La revolución de las expectativas (jurídicas)*. V. *De la transición jurídica a la autonomía del derecho*.

I. INTRODUCCIÓN

En otros trabajos del presente volumen se exploran diversos aspectos del cambio constitucional y jurídico en nuestro país, esencialmente desde las perspectivas de la historia y la teoría del derecho. Igualmente, se ofrecen otros estudios que abordan aspectos más particulares de dicho cambio, enfocados a la crítica de los resultados de tal proceso y, en consecuencia, a la propuesta de nuevas modificaciones capaces de conferir al diseño institucional vigente mayor coherencia y efectividad. En el presente trabajo, por el contrario, se pretende elaborar un marco teórico que contribuya a explicar tal proceso de cambio jurídico en un momento histórico particular y desde un punto de vista afín al de las ciencias sociales, como la sociología o la ciencia política.

Nuestro punto de partida es la tesis de que entre 1970 y 2000 ha habido en México, a la par de una transición democrática y de un cambio de modelo de desarrollo económico, un proceso de cambio jurídico de vastas dimensiones.¹ Tal proceso no sólo ha traído consigo la modificación de la

1 Para una descripción de tal proceso, véase López-Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997; y López-Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor, “‘¡Tan cerca, tan

“infraestructura jurídica” (normas, procedimientos, instituciones), sino que, en nuestra opinión, dicho proceso también está teniendo un impacto más profundo en los modos en que se produce y se legitima socialmente la regulación jurídica.²

Nuestra segunda tesis inicial es que el proceso de cambio citado puede calificarse incluso de “transición jurídica”. Si bien más adelante explicamos con mayor detalle en qué sentido hablamos de “transición jurídica”, baste señalar, por el momento, que un punto de vista puramente jurídico-normativo no es capaz de identificar las diversas dimensiones de una transición jurídica, en la medida en que, en el plano puramente normativo, no cambie esencialmente la definición formal del tipo de Estado y de sistema jurídico vigente en una sociedad. Por tal motivo, pensamos que el análisis de los procesos de cambio jurídico-normativo debe complementarse con el examen de los modos en que se produce, se aplica y se legitima el derecho. Para cumplir tal objetivo, se requiere primeramente un modelo basado en categorías simples —aunque definidas desde una perspectiva sociológica—, como las de “decisión” o de “expectativa”, que permitan ordenar y explicar las observaciones de carácter empírico.³

En este trabajo hemos querido ofrecer una apretada síntesis de las reflexiones que han surgido de nuestra participación en el proyecto de investigación, del cual el presente volumen es un resultado, así como de nuestro estudio de los procesos de cambio jurídico en el pasado reciente de México. Así, este ensayo se divide en cuatro apartados. En el primero, explicamos nuestro concepto de “transición jurídica” y las dimensiones que ésta puede tener, para luego proponer un sencillo modelo teórico de la misma. Dicho modelo se compone de dos planos: el de las “decisiones político-institucionales” y el de las “expectativas”. En el segundo y tercer apartados aplicamos el modelo a los cambios en el funcionamiento institucional de los tres poderes federales y a las expectativas sociales relacionadas con el derecho. Por último, hacemos una reflexión global sobre el significado y la relevancia de los resultados obtenidos en los apar-

lejos!”. Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 97 (2000), pp. 155-267.

2 Sobre este punto véase especialmente López-Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema....* pp. 243-272, *cit.*, nota 1.

3 Tal modelo fue propuesto y desarrollado inicialmente en Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón, Sergio, “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, *Política y Gobierno*, México, núm. 2 (2001), pp. 347-393.

tados anteriores. De manera particular queremos poner énfasis en la tesis de que el *efecto sistémico y estructural específico* de la transición jurídica en México se ha traducido en una *creciente autonomía del derecho en la vida social*. Las instituciones jurídicas actúan cada vez más como instancias más o menos independientes de mediación social, capaces de producir resultados que pueden ser, en alguna medida determinable, distintos a los que habría producido la dinámica no mitigada del poder político y económico.

II. CAMBIO JURÍDICO Y TRANSICIÓN JURÍDICA

1. *Transición política y transición jurídica*

El concepto de “transición” ha sido utilizado, sobre todo, en relación con los procesos de democratización en varias partes del mundo a partir de los años setenta.⁴ No obstante el inmenso cuerpo de estudios que dichos procesos políticos han generado, se ha otorgado escasa atención al hecho de que una transición en este sentido por lo regular es seguida, acompañada, e incluso precedida y encauzada, por cambios muy significativos en el sistema jurídico de los países respectivos, cambios que incluso llevan a la necesidad de sustituir un modelo de derecho por otro (así, por ejemplo, en los países ex socialistas).

Por ello, pensamos que en ese caso se justifica hablar de una verdadera y propia *transición jurídica*, entendida como proceso de cambio jurídico que se distingue por su carácter y profundidad particulares. En efecto, las transiciones jurídicas parecen estar vinculadas siempre con las transiciones políticas, y éstas, a su vez, apenas pueden concebirse sin profundos cambios jurídicos. Sin embargo, como ya se dijo, en los análisis sobre los procesos de transición política no siempre se examinan con profundidad los cambios jurídicos que los acompañan y los hacen posibles.

No obstante, recientemente han ido en aumento los estudios que se ocupan de aspectos, tanto generales como específicos, de los procesos de cambio jurídico asociados con las transiciones democráticas. Una primera

⁴ Una definición más general y neutral (ya que no implica necesariamente la sustitución de un sistema autoritario por uno democrático) se refiere a la “transición” como intervalo entre dos regímenes políticos. Véase O’Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 6.

perspectiva en este sentido, que podríamos denominar instrumental, aborda la dimensión jurídica de las transiciones democráticas en relación con los problemas de diseño institucional y del proceso constituyente.⁵ Resulta evidente que si la preocupación central es la democratización política, la principal función asignada al derecho será la de establecer y afianzar las estructuras constitucionales básicas de una democracia liberal y una economía de mercado. El derecho se considera entonces como un *instrumento* muy importante que hace posible y encauza el proceso mismo de la transición, en particular cuando hay que sustituir prácticamente todos los elementos institucionales del antiguo orden. Pero, por otro lado, también se señala que la transformación y el cambio sistémicos son una cuestión que se puede resolver mediante la legislación sólo hasta cierto punto.⁶

Desde esta misma perspectiva, los problemas que plantea la *consolidación democrática* también han llamado la atención hacia los factores jurídicos, los que parecen cobrar aquí aún mayor relevancia. Así, en un trabajo reciente, Guillermo O'Donnell,⁷ quien es un muy destacado “transitólogo”, arguye que la ampliación de la “ciudadanía social”, es decir, las libertades, los derechos y las obligaciones fundamentales que corresponden a todas las personas como sujetos de derecho, son una condición previa necesaria para consolidar la ciudadanía política en una poliarquía, así como también un instrumento potencial para dar mayor poder a los individuos y grupos en sociedades, como las latinoamericanas, que se distinguen por sus profundas desigualdades sociales y económicas.⁸ También empieza a ser abundante la bibliografía que se ocupa de los problemas, en algunos casos incluso más agudos, que enfrentan las sociedades

5 Véase, por ejemplo, Elster, Jon *et al.*, *Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 63 y ss.

6 *Ibidem*, p. 18.

7 O'Donnell, Guillermo, “Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America”, en Méndez, Juan, O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, P.S. (eds.), *The Un(Rule) of Law the Unprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999, pp. 303-337.

8 Véase también O'Donnell, Guillermo, “Otra institucionalización”, *Política y Gobierno*, núm. 2 (1996), pp. 219-244. En México, muy pocos autores se han ocupado de los problemas jurídicos generales (distintos de los planteados específicamente por las elecciones) que se derivan del proceso de transición política. Además del trabajo de López-Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema...*, cit., nota 1, véanse Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994; del mismo autor, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996. Véase también Cossío Díaz, José Ramón, *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1997. El reciente trabajo de este último autor (*Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrua, 2001) presenta una serie de sugerentes tesis sobre la relación entre cambio social y cambio jurídico (pp. 213-290).

poscomunistas en su intento de implantar un derecho moderno de tipo occidental.⁹

Si bien los estudios mencionados adoptan una visión instrumental del derecho, al dar por sentado que la transición política se ha consumado en lo esencial se abre la posibilidad de convertir al derecho en foco de un análisis particular que examine también las consecuencias sociales del cambio jurídico. Dicho en otras palabras: el derecho se convierte en un objeto de investigación autónomo que es relativamente independiente de los factores políticos inmediatos y que se caracteriza por sus propias prioridades y tiempos. Ante la insuficiencia de los enfoques citados, deseamos plantear nuevamente la cuestión de cómo puedan concebirse las transiciones jurídicas.

2. *Las dimensiones de las transiciones jurídicas*

Para los propósitos de este trabajo, definiremos en general a las transiciones como procesos de cambio en los cuales dos paradigmas o modelos de organización social se ven confrontados, en una sociedad determinada, cuando uno de ellos ha entrado, de manera más o menos súbita, en situación de crisis y el otro se perfila como alternativa para su sustitución. Las modalidades del proceso de transición dependen del grado de compatibilidad o de contradicción entre ambos paradigmas o modelos, así como de la velocidad y la profundidad del cambio. En el caso del derecho, la transición consistiría en la sustitución de un paradigma o modelo de derecho por otro. A fin de poder hacer un análisis más detallado de las transiciones jurídicas, proponemos distinguir entre las dimensiones *sistémica*, de *capital técnico y humano, cultural y político-institucional* de dichas transiciones.

a) La dimensión *sistémica* se refiere primordialmente a la vinculación del modelo de derecho con la organización política y social básica de una sociedad determinada. Un ejemplo de ello sería la transición entre el ab-

9 Por ejemplo, Los, María, “In the Shadow of Totalitarian Law: Law-Making in Post-communist Poland”, en Podgorecki, Adam y Olgiati, Vittorio (eds.), *Totalitarian and Post-Totalitarian Law*, Aldershot, Dartmouth, 1996, pp. 275-322 (Oñati International Series in Law and Society); Krygier, Martin, “Institutional Optimism and Cultural Pessimism and the Rule of Law”, en Krygier, Martin y Czarnota, Adam (eds.), *The Rule of Law after Communism. Problems and Prospects in East-Central Europe*, Aldershot, Ashgate-Dartmouth, 1999, pp. 77-105; y Newcity, Michael, “Russian Legal Tradition and the Rule of Law”, en Sachs, Jeffrey y Pistor, Katharina (eds.), *The Rule of Law and Economic Reform in Russia*, Boulder, Colo., Westview Press, 199, pp. 41-53.

solutismo y el Estado liberal europeos a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, con sus correspondientes modelos de derecho.¹⁰ Una transición jurídica similar sería la observada a la caída de los regímenes socialistas europeos, si bien la llamada “legalidad socialista”, al menos desde el punto de vista técnico, se asemejaba mucho más al derecho occidental moderno que al derecho del *ancien régime*.

Sin embargo, una vez que se ha implantado y consolidado formalmente un Estado liberal (constitucional), como ocurrió en México en el último tercio del siglo XIX al concluir la sustitución del modelo colonial, parecería que la idea de transición jurídica no tendría ya un significado suficientemente preciso. Para evitar esta apresurada conclusión, resulta posible hacer una distinción entre transiciones jurídicas (sistémicas) “amplias” y “restringidas”.¹¹ El primer tipo de transición es el que se produce, como ya se dijo, entre dos “formas de Estado”, como sucedió entre el Estado absolutista y el liberal, o quizás, como la que puede estar produciéndose entre el Estado contemporáneo y el Estado “globalizado”. La segunda clase de transición estaría normalmente vinculada con la expedición de una nueva Constitución, esto es, comprendería el cambio *de sistema jurídico como un todo*.¹²

Si examinamos los cambios que ocurren en nuestro país, hay lugar para pensar que México podría estar sufriendo una transición jurídica de tipo sistémico en los dos sentidos apuntados.¹³ En efecto, estamos vinculados de manera cada vez más estrecha con los procesos de la globalización, y si bien no parece haber consenso ni posibilidades concretas de la expedición de una nueva Constitución en el corto o mediano plazos (aun-

10 Caballero, José Antonio, “La transición del absolutismo al Estado de derecho”, cap. 1 en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio, *Transiciones y diseños institucionales*, México, IIJ-UNAM, 1999. Este ejemplo ya pone de relieve que la idea de “transición jurídica” remite a marcos temporales mucho más amplios que los empleados recientemente en la ciencia política, y que incluso habría necesidad de remontarse bastantes siglos atrás. En un estudio ya clásico, Harold Berman sitúa los orígenes de los sistemas jurídicos modernos nada menos que en la “revolución papal” del siglo XI (¡!). Véase *La formación de la tradición jurídica de Occidente*, tr. Mónica Utrilla, México, FCE, 1996.

11 Véase “Introducción”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio, *Transiciones y diseños..., p. 9.*

12 *Idem*. Véase, además, Huerta Ochoa, Carla, “Constitución y diseño institucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 99 (2000), pp. 1085-1114. Debe aclararse que ahí se emplea el término de “sistema jurídico” en un sentido normativo y no sociológico, como el que preferimos nosotros.

13 Véase “Introducción”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio, *Transiciones y diseños..., pp. 9 y 10.*

que el tema sigue en la discusión pública y no puede descartarse del todo), resulta significativo que, en vista de los profundos cambios habidos en el texto y en el funcionamiento de la Constitución vigente, se hable, cuando menos, de una “nueva constitucionalidad”.¹⁴

No obstante, es factible apuntar a una tercera posibilidad de transición sistemática, la cual es en cierto modo la que exploramos en este trabajo, que consiste en el paso entre dos concepciones del *papel* y el *significado* del derecho en la sociedad, y esto puede producirse *con o sin* cambios formales en el contenido de las leyes, aunque esto último sea realmente poco común.

b) La dimensión del *capital técnico y humano* se refiere al grado de preparación de una sociedad determinada para realizar y absorber los cambios jurídicos que requiere un proceso de transición política y económica. Aquí importa examinar, por ejemplo, cuestiones como la necesidad de “trasplantar” modelos jurídicos extranjeros, así como la medida en que éstos son compatibles con las normas e instituciones existentes, o bien, la del número y preparación técnica de los juristas encargados de diseñar y aplicar las reformas. Como es natural suponer, estas cuestiones han atraído principalmente la atención de los organismos nacionales e internacionales del desarrollo, los cuales han iniciado y promovido programas que podemos denominar de “transferencia de tecnología jurídica” que, comprensiblemente, han topado con diversos obstáculos; éstos, a su vez, han llevado a la consideración de aspectos más amplios, como los culturales, y sus efectos en la reforma jurídica.¹⁵ Hay aquí también un amplio campo para que la sociología jurídica comparada analice las relaciones de poder entre las élites jurídicas que intervienen en el proceso de reforma, sus vínculos con el exterior, el impacto político y profesional de la aceptación de ciertos modelos extranjeros en lugar de otros, etcétera. Así, por ejemplo, Yves Dezalay y Bryant Garth tratan de explicar, en su muy interesante investigación sobre las élites del derecho en México,¹⁶ el papel central que en las reformas jurídicas han tenido los grupos profesionales que han “invertido” en un derecho más “técnico”, así como en lo que

14 Véanse algunos de los ensayos reunidos en el volumen del mismo nombre: *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 1999.

15 Véase Thome, Joseph R., “Heading South but Looking North: Globalization and Law Reform in Latin America”, *Wisconsin Law Review*, núm. 3 (2000), pp. 691-712.

16 Véase *Building the Law and Putting the State into Play: International Strategies among a Divided Elite in Mexico*, Chicago, American Bar Foundation, 1995 (ABF Working Papers, 9509).

ellos denominan “estrategias internacionales”, vinculadas, por ejemplo, con el libre comercio y los derechos humanos.

En relación con esta misma dimensión, en un trabajo anterior, en el que exploramos las dimensiones del cambio jurídico de los últimos treinta años en México, llegamos a la conclusión de que la *enseñanza del derecho y la profesión jurídica* eran, por diversas razones, los sectores que en términos relativos habían evolucionado menos, lo cual representaba un potencial freno a la consolidación de un nuevo Estado de derecho.¹⁷ Vale, pues, la pena, detenerse un poco más en este aspecto.

Por lo que se refiere a la enseñanza del derecho, observamos que el número de estudiantes y de escuelas de derecho (sobre todo de carácter privado) ha crecido muy rápidamente y de manera particular en los años noventa; que se han multiplicado los programas de posgrado, especialmente fuera de la capital, y que también se ha incrementado notablemente la producción editorial de tipo jurídico, tanto por el número de autores como de títulos. Sin embargo, al mismo tiempo subsiste la percepción (nuestra y de varios de nuestros informantes) de que la enseñanza del derecho sigue siendo, por lo regular, muy tradicional, pues transmite mayormente modelos teórico-jurídicos del siglo XIX; igualmente, que los profesores en su mayoría no actualizan suficientemente sus conocimientos ni están familiarizados con los métodos modernos de la enseñanza; que los estudiantes no egresan con capacidades y conocimientos técnicos suficientes —que, por otra parte, no siempre son determinantes en la práctica— y, por último, que los libros jurídicos, en su mayoría, están destinados a la enseñanza tradicional, es decir, que son escasos los esfuerzos de producción original y de renovación del conocimiento jurídico.¹⁸

En cuanto a la profesión jurídica, y si bien los datos son sumamente escasos, podemos caracterizarla como una profesión segmentada, dividida y débilmente organizada. Por profesión “segmentada” queremos decir que, no obstante los indicios de cambio, hay una considerable separación, en formación y horizontes profesionales, entre las diferentes ramas de la profesión (jueces, funcionarios de la administración pública, abogados postulantes, académicos), lo que dificulta la necesaria comprensión, coordinación y solidaridad entre ellas. En segundo lugar, la profesión se encuentra dividida, en el sentido de que puede percibirse una marcada distin-

17 López-Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor, “‘¡Tan cerca, tan lejos!’...”, pp. 221-246, *cit.*, nota 1,

18 *Ibidem*, pp. 227 y ss.

ción entre una élite muy pequeña, con crecientes contactos y vínculos internacionales, y el grueso de los profesionistas. Si bien la élite posee flexibilidad y capacidad de adaptación que le permiten ofrecer servicios de muy alta calidad, nos parece que la suerte del Estado de derecho depende más del nivel promedio de su profesión jurídica, y dicho nivel no parece suficiente ni adecuado para enfrentar las exigencias contemporáneas. Por último, los profesionales del derecho, por lo general, no están organizados de manera efectiva para colaborar en la autorregulación de la profesión y defender los intereses legítimos de la misma. Sin duda existen organizaciones guiadas por criterios de excelencia profesional, pero en muchos casos tales organizaciones funcionan como clubes sociales o, en casos menos afortunados, como grupos de presión política. Entre otras consecuencias, ello nos parece una razón determinante para que estas organizaciones no hayan ejercido hasta ahora un esfuerzo más visible, dirigido y consistente a favor del Estado de derecho.¹⁹

En suma, consideramos que el país no está “produciendo”, ni en número ni en calidad, los profesionistas del derecho que su actual etapa de desarrollo requiere. Como dicho déficit no es un fenómeno de la naturaleza, un estudio más profundo de la situación prevaleciente tendría que llevar a la propuesta de políticas y cambios adecuados para subsanarlo.

c) La dimensión *cultural* queda delimitada por la referencia a las opiniones, expectativas, valores y actitudes de individuos y grupos hacia el derecho y las instituciones jurídicas. Se habla, en este sentido, de *cultura jurídica*,²⁰ concepto que, por cierto, sería análogo al de cultura política (o de cultura cívica).²¹ El uso de este concepto implica un particular punto de vista, el cual examina la dinámica del funcionamiento y la efectividad de las instituciones en términos del apoyo que individuos y grupos les concedan, o bien, del uso que hagan de ellas en función de tales expectativas, valores, etcétera. Como ya se dijo, los obstáculos que la reforma jurídica ha enfrentado en varios países han llevado a examinar la presencia o, la mayoría de las veces, ausencia de las bases culturales que aquella

19 *Ibidem*, pp. 243 y ss.

20 Sobre este concepto véase López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones...*, cit., nota 1, pp. 238-243; y Cossío Díaz, José Ramón, *Cambio social...*, pp. 282-290, cit., nota 8.

21 El trabajo de Guillermo O'Donnell ya citado (*supra*, nota 7) parece dar a entender que el concepto de cultura jurídica sería más amplio y comprendería al más específico de cultura política (ciudadana), en la medida en que ésta se apoya en la noción de igualdad, de capacidad jurídica y de disfrute de ciertos derechos básicos.

parece requerir, dando lugar al dilema que un autor ha denominado como de “optimismo institucional” contra “pesimismo cultural”.²²

Nuevamente, nos parece que, en México, el cambio cultural referido al derecho ha sido desigual y ambiguo. En relación con las expectativas de la población, las encuestas de opinión realizadas en años recientes muestran una fuerte ambivalencia respecto del valor del derecho y la legalidad. Si bien hay una mayor conciencia de la importancia de las leyes y de los derechos de las personas, no hay una internalización suficiente de lo que ello implica para la vida social, además de que subsiste un grado muy importante de desconfianza hacia las instituciones jurídicas y los profesionales del derecho. Por ejemplo, en 1995 la Secretaría de Gobernación encargó un estudio nacional sobre las opiniones y actitudes de la población hacia el Estado de derecho, los valores jurídicos y la corrupción.²³ De varias de las preguntas de dicho estudio se deduce claramente que la mayoría de la población concibe el cumplimiento de las leyes en términos de mera conveniencia personal o familiar. Otros estudios arrojan resultados similares,²⁴ y todo ello parece confirmarse, además, por los numerosos movimientos sociales y políticos recientes que hacen valer sus demandas, legítimas o no, a través de presiones extra institucionales o francamente ilegales.²⁵

d) La dimensión *político-institucional* se refiere a los órganos e instituciones capaces de tomar decisiones colectivas y de transformarlas en normas jurídicas. Los aspectos más relevantes en esta dimensión se refieren a las facultades que dichos órganos e instituciones tienen conferidas, de acuerdo con las reglas formales e informales del sistema, su dependencia o independencia frente a otros centros de decisión, así como la unidad o pluralidad de sujetos que intervienen en los distintos procesos de decisión.²⁶ Se refiere, pues, a la estructura institucional resultante del pro-

22 Krygier, Martin, “Institutional Optimism...”, *cit.*, nota 9.

23 Véase Foro de Discusión, “La corrupción. Entre la legalidad y las reglas no escritas”, *Este País*, núm. 66 (1996); Reyes Heroles, Federico, “México 2030: las señales de la vida política”, en Millán, Julio y Concheiro Antonio Alonso (coords.), *México 2030. Nuevo siglo, nuevo país*, México, FCE, 2000, pp. 264-267.

24 Véase, por ejemplo, López-Ayllón, Sergio, *Las transformaciones...*, pp. 223 y ss., *cit.*, nota 1.

25 En otro trabajo examinamos con mayor detalle esta cuestión como conflicto de “legitimidad contra legalidad”. Véase Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón, Sergio, “Legitimidad contra legalidad...”, *cit.*, nota 3.

26 José Ramón Cossío Díaz utiliza este enfoque para proponer un modelo de cambio normativo a partir de las condiciones de dominación política. Véase *Cambio social...*, pp. 228 y ss., *cit.*, nota 8.

ceso de cambio jurídico, lo que es especialmente visible en el caso de México, según dejamos apuntado más arriba.

Como puede advertirse fácilmente, hay una clara vinculación entre las dos últimas dimensiones, la cultural y la político-institucional, en la medida en que se postula su influencia y condicionamiento mutuos. Y si bien algunas corrientes teóricas, como el neoinstitucionalismo, tendrían buenas razones para dar preeminencia a la dimensión institucional (pues de otro modo difícilmente podrían explicarse las divergencias en el desempeño de distintas instituciones en una sociedad que presenta un grado significativo de homogeneidad cultural), lo cierto es que, por otro lado, parece inevitable aceptar algún grado de circularidad en la interrelación de las dimensiones citadas. También cuentan con buenas razones, y con evidencia empírica, quienes reconocen una influencia decisiva a las bases culturales de una sociedad en relación con el funcionamiento de sus instituciones.²⁷ Quizá se trate de un problema que se deriva más bien de una diferencia de perspectiva, la que depende, a su vez, del mensaje que, de manera implícita o explícita, pretende transmitir el análisis: destacar el peso o la continuidad de la historia, o bien, poner énfasis en la capacidad transformadora de la acción institucional.

Nosotros no trataremos, por lo pronto, de zanjar esta dificultad, pero la tomaremos como punto de partida para la elaboración de un sencillo modelo de la transición jurídica, en dos planos (“decisiones” y “expectativas”), que corresponden, en alguna medida, a las dos dimensiones que hemos examinado en párrafos anteriores.

3. Un modelo para el análisis de la transición jurídica

Aquí proponemos un modelo de transición jurídica que presenta dos planos: el de las decisiones político-institucionales y el de las expectativas.

El plano de las decisiones político-institucionales es aquel en el que las decisiones que podemos llamar políticas en un sentido amplio, se vinculan con una dinámica institucional específica, para transformarse, a la larga, en decisiones jurídicamente válidas. Como ya se dijo, este plano corresponde básicamente a la dimensión político-institucional que hemos esbozado arriba, lo que significa que las variables relevantes en el mismo

²⁷ La cita obligada aquí sería la de Putnam, Robert D., *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press, 1993; véase también Harrison, Lawrence y Huntington, Samuel P. (eds.), *Culture Matters. How Values Shape Human Progress*, Nueva York, Basic Books, 2000.

serán: 1) las facultades que los órganos de decisión tengan conferidas de acuerdo con las reglas formales e informales del sistema; 2) su grado de independencia frente a otros órganos de decisión; 3) la concentración o dispersión de los órganos y agentes que intervienen en la adopción de decisiones determinadas, y 4) el procedimiento.

El plano de las expectativas está conformado por las expectativas de todos los actores relevantes (grupos e individuos, incluyendo los titulares de los órganos de decisión mencionados, en la medida en que sus expectativas propias no sean imputables a tales órganos) que estén referidas al proceso de decisiones político-institucionales. Para los efectos del modelo, consideraremos a las expectativas como indiferentes respecto de la distinción cognitivo/normativo.²⁸ Esto tiene la ventaja de excluir una vinculación apresurada de este plano con la dimensión de la “cultura”, en la medida en que ésta conlleve determinados juicios de valor. El modelo tampoco decide, de antemano, si las expectativas se refieren de manera específica al derecho, visto como elemento relativamente diferenciado en la vida social y, sobre todo, distinguible de los fenómenos políticos (aunque subsista una visible simbiosis entre ellos), o bien, si se orientan hacia el aparato institucional bajo la suposición de que las decisiones jurídicas son una mera manifestación, apenas enmascarada, del ejercicio del poder.

La unidad del modelo, es decir, la vinculación entre el plano de las decisiones político-institucionales y el de las expectativas, queda garantizada en la medida en que definamos a la decisión como una acción que reacciona frente a una expectativa dirigida hacia ella,²⁹ así como por la

28 Niklas Luhmann basa su explicación sociológica del derecho (o, más específicamente, de las normas jurídicas) en la distinción entre expectativas cognitivas y expectativas normativas. Las primeras son aquellas que, en caso de decepción, dan lugar a un proceso de aprendizaje en el sujeto que la sufre: simplemente se toma nota de los hechos contrarios a la expectativa, la cual tiene que modificarse en consecuencia (un buen ejemplo de ello sería el científico que se ve obligado a desechar una hipótesis que no se ve comprobada). Por el contrario, la expectativa normativa es aquella que se sostiene contra los hechos y a pesar de la decepción: la expectativa era correcta, y la “culpa” de la decepción tiene que asignarse a quien resulte responsable de haberla causado. Luhmann señala explícitamente que en la vida cotidiana el carácter de las expectativas puede permanecer indiferenciado; es solamente la decepción la que obliga a tomar partido por la reacción de tipo cognitivo o normativo. Véase *A Sociological Theory of Law*, tr. Elizabeth King-Utz y Martin Albrow, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1985.

29 Véase Luhmann, Niklas, *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1988, p. 278. Luhmann señala que la teoría sociológica ha contribuido muy escasamente a la teoría de la decisión, principalmente porque en el concepto de acción está implícito el de decisión, de modo que los sociólogos se guían por la diferencia entre conducta y acción, y no por la distinción entre acción y decisión. Él propone, en cambio, fundar el concepto de decisión en la expectativa y no en la preferencia (pp. 272 y ss.).

existencia de procedimientos que tienen por objeto incorporar y transformar las expectativas relacionadas con el proceso de decisión.³⁰ Este modo de ver las cosas tiene la consecuencia de preservar la relación de circulabilidad entre los dos planos, porque de ese modo podemos considerar que las expectativas motivan a las decisiones y éstas, a su vez, influyen en la reproducción o transformación de aquéllas. Y si bien el modelo da mayor énfasis a las decisiones institucionales y, por consiguiente, al derecho “oficial”, no excluye la existencia de normas “informales” que pueden ser igualmente o incluso más efectivas que las “formales”. Por otra parte, el plano de las expectativas garantiza la vinculación de las decisiones con la “realidad social”, como quiera que ésta se defina.

III. LA TRANSICIÓN DE LOS PODERES

En este apartado nos proponemos aplicar el sencillo modelo definido en el apartado anterior a las recientes transformaciones en el funcionamiento de los tres poderes federales. Tales cambios han sido descritos y analizados profundamente, tanto por la ciencia jurídica como por la ciencia política. Por tal motivo, no pretendemos reproducir dicho análisis, pero sí ofrecer los elementos que consideramos indispensables para efectos de la aplicación y desarrollo del modelo teórico. Nos referiremos en primer lugar a la relación entre los dos poderes “políticos” en su conjunto (el Legislativo y el Ejecutivo), para luego examinar el poder “jurídico”, el Judicial. En este sentido, nos interesa primordialmente el modo como se producen las decisiones que incumben a dichos poderes, desde el punto de vista del número de los actores y de la concentración del poder, de su independencia y autonomía, y del procedimiento en que aquéllas se generan.

1. Los poderes Legislativo y Ejecutivo³¹

De manera simplificada puede decirse que, cuando menos desde los años cuarenta y hasta 1997, el proceso legislativo federal estuvo clara-

³⁰ Véase López-Ayllón, Sergio, “El proceso como espacio de encuentro entre lo social y lo jurídico. Una aproximación de sociología del derecho”, en *Estudios en homenaje a Jorge Barrera Graf*, t. 2, México, UNAM, 1988, pp. 1015-1038.

³¹ Para una visión de conjunto de los cambios véase Pedroza, Susana, “Poderes legislativo y ejecutivo”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio, *Transiciones y diseños...*, pp. 135 y ss.

mente controlado por el presidente de la República. El partido gobernante (el PRI) gozaba de amplia mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión y, a su vez, el partido y el Congreso estaban subordinados políticamente a la presidencia de la República. Las iniciativas de ley que, en su abrumadora mayoría, eran finalmente aprobadas, incluyendo los proyectos de reforma constitucional, eran preparadas por las dependencias del Ejecutivo para enviarse posteriormente a alguna de las cámaras del Legislativo. El papel subordinado y secundario del Congreso se manifestaba incluso en que, con mucha frecuencia, hasta los dictámenes de las iniciativas que deben elaborar las cámaras eran preparados por funcionarios de las dependencias administrativas correspondientes.³² Así, pues, puede decirse que las iniciativas legislativas del Ejecutivo no enfrentaban mayores obstáculos políticos, y el presidente lograba que el Congreso aprobara las leyes que él consideraba convenientes para llevar a cabo sus políticas. Su abrumador control político también le permitía impedir de manera efectiva y sin necesidad de recurrir al veto, no sólo la aprobación de las iniciativas promovidas por la incipiente oposición, sino incluso de aquellas que, si bien originarias del propio Ejecutivo o de su partido, aquél ya no deseaba ver convertidas, por razones varias, en ley. Hay incluso quien ha advertido un revelador paralelismo entre el proceso legislativo así descrito y el absolutismo europeo: el presidente (el rey), rodeado por su grupo de expertos (los ministros), creaba un orden racional, con pretensiones de universalidad, para un mundo caótico (el país).³³

En la realidad, el proceso legislativo no era tan simple como parece desprenderse de lo arriba dicho, es decir, que la voluntad presidencial fuera necesaria y suficiente para aprobar la legislación. Había modalidades significativas, dependiendo de las circunstancias y del perfil particular del gobierno en turno, así como de la trascendencia política de las iniciativas respectivas. Así, antes de su envío al Congreso, o incluso durante su discusión en ese órgano, se llegaba a realizar un proceso de consulta, más o menos amplio, aunque muy rara vez abierto y público, con los grupos de interés y los funcionarios de gobierno.³⁴ Este proceso “informal” de consulta y discusión facilitaba el compromiso cuando era necesario y

32 López-Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor, “‘¡Tan cerca, tan lejos! ...’”, p. 181, *cit.*, nota 1.

33 *Idem*, citando a uno de sus entrevistados.

34 Véase, por ejemplo, la versión que ofrece el ex presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). De la Madrid Hurtado, Miguel, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrua, 1998, pp. 3 y ss.

permitía obtener soluciones “razonables y practicables”. En ocasiones, los miembros del Congreso podían desempeñar un papel en la negociación de modificaciones particulares a las iniciativas presidenciales, a partir de su calidad de “representantes” de intereses específicos (por ejemplo, los sindicales); sin embargo, el presidente seguía siendo al árbitro último y su decisión era definitiva.

Este modo de “hacer las cosas” empezó a cambiar gradualmente, como consecuencia de las sucesivas reformas político-electorales que fueron ampliando los espacios de participación de las minorías políticas en el Congreso.³⁵ El deterioro gradual de la presencia legislativa del partido hegemónico (el PRI) en el Congreso de la Unión, acelerado en los años noventa hasta llegar a las elecciones de julio de 2000, gracias a las cuales ningún partido goza ya de mayoría absoluta en ninguna de ambas cámaras,³⁶ se ha traducido, comprensiblemente, en una dinámica legislativa diferente. Existen numerosos estudios que documentan detalladamente estos cambios, sobre todo los más recientes, por lo que no los describiremos aquí.³⁷ Sin embargo, podemos resumirlos diciendo que, si bien la mayoría de las iniciativas legislativas sigue siendo enviada por el Ejecutivo, y también proviene de éste la mayoría de las finalmente promulgadas, su aceptación por el Congreso cada vez está menos “garantizada”.

35 Lo que en seguida se dice de la dinámica política federal, es aplicable, *mutatis mutandis*, a las entidades federativas.

36 Los datos electorales y de composición del Congreso de la Unión (y de los congresos estatales) a partir de 1979 se pueden consultar en la página electrónica del CIDAC. Véase Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., página principal, 14 nov. 2001 <<http://www.cidac.org>>.

37 Por ejemplo, Luis Raigosa ofrece datos sobre el proceso de reformas a la legislación penal federal entre 1982 y 1988, es decir, en un periodo de creciente participación legislativa de la oposición. De 82 decretos de reforma, 76 fueron iniciativas presentadas por el Ejecutivo federal y el resto por miembros de la legislatura. En la cámara de origen se introdujeron cambios a 63 de las 82 iniciativas, en su mayoría por las comisiones. En cambio, la cámara revisora introdujo cambios sólo en dos ocasiones (véase “Algunas consideraciones sobre la creación de las leyes en México”, *Isonomía*, núm. 3 (1995), pp. 213 y ss.). Otro interesante estudio de Alberto Díaz Cayeros y Beatriz Magaloni (“Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación”, *Política y Gobierno*, núm. 2 (1998), pp. 503-528) examina los cambios introducidos en el proyecto de presupuesto presentado anualmente por el presidente a la Cámara de Diputados en el periodo entre 1960 y 1994, los cuales se hicieron más frecuentes a partir de 1982, hecho que no resulta sorprendente. Sobre el funcionamiento de la Cámara de Diputados a partir de 1997, véase Casar, María Amparo, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados en México, 1997-1999”, *Política y Gobierno*, núm. 1 (2000), pp. 183-202, y sobre todo los ensayos reunidos en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados (LVII Legislatura)-FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, 2000, particularmente el de Nava Polina *et al.*, “Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998”, pp. 85-103. La dinámica legislativa en los estados se ha estudiado, por ejemplo, desde la perspectiva de los llamados “gobiernos divididos”.

Las cámaras, a través de negociaciones realizadas entre los partidos, y entre éstos y el Ejecutivo, cada vez introducen más cambios en los proyectos del presidente.³⁸ También van en aumento las iniciativas que surgen directamente tanto de los partidos políticos como de sus miembros en los órganos legislativos. Incluso, a principios de 2001, el presidente de la República vetó una Ley de Desarrollo Rural, que fue producto de las iniciativas presentadas por diferentes partidos. Por último, debe señalarse que, de manera especial en asuntos socialmente sensibles, o en aquellos con implicaciones internacionales, también se ha incrementado significativamente la participación de los grupos de interés y de los “organismos no gubernamentales” (ONG) en el proceso legislativo.³⁹

Aparte de los indudables y saludables efectos de estos cambios en el equilibrio de los poderes y en la vida democrática del país, nos interesa destacar el impacto, como tendencia, en las variables que definen el plano de las decisiones político-institucionales en el modelo de la transición jurídica arriba descrito. Desde esta perspectiva, observamos lo siguiente:

- *Facultades de los órganos.* Si bien puede observarse un aumento relativo de facultades de los órganos legislativos, las que refuerzan la posición del Congreso frente el Ejecutivo, el mayor impacto en la relación entre ambos poderes se ha dado más bien por los cambios en la dinámica general del sistema político.
- *Independencia.* El Congreso de la Unión deja de ser un apéndice del Poder Ejecutivo, para independizarse y diferenciarse como poder y como arena de negociación y de decisión efectiva.
- *Pluralismo.* La participación en las decisiones legislativas se hace cada vez más plural, tanto dentro de los órganos participantes como en la relación de éstos con el entorno social.
- *Procedimiento.* Como consecuencia de lo anterior, hay una tendencia hacia un procedimiento más abierto y transparente para la toma de decisiones, en el cual se pueden insertar e influir de manera efectiva los intereses de los actores involucrados.

38 Es importante señalar que este fenómeno incrementa la probabilidad de que el Ejecutivo interponga su veto contra las leyes aprobadas por el Congreso. A comienzos de 2001, el presidente Fox vetó una Ley de Desarrollo Rural —algo que no ocurría desde tiempos que podríamos llamar inmemoriales— y ello obligó al Congreso a introducirse importantes cambios antes de su nueva aprobación.

39 En relación con la Ley de Telecomunicaciones, véase Berrueto García, Adriana, “La reforma constitucional y la Ley Federal de Telecomunicaciones”, en Castañeda, Fernando y Cuéllar, Angélica (eds.), *El uso y la práctica de la ley en México...*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1997, pp. 163-190.

De este modo, creemos haber mostrado que el proceso de decisión político-institucional sufre una transformación muy significativa, lo cual tiene, según veremos más adelante, consecuencias de gran alcance, en términos de la efectividad y legitimidad de las normas jurídicas que son el resultado de tal proceso.

2. *El Poder Judicial*

Los cambios en el ámbito del Poder Judicial, y de la justicia en general, también han sido numerosos y de gran significación. Dichos cambios han sido descritos y analizados en otra parte, por lo que no se abordarán de nueva cuenta aquí.⁴⁰ Sin embargo, vemos nuevamente la conveniencia de esbozar un panorama sintético que dé apoyo a nuestras hipótesis y que ofrezca una base suficiente para ulteriores reflexiones. En este sentido, quizás resulte apropiado recurrir de entrada a las variables de nuestro modelo, aplicándolas a la evolución reciente del Poder Judicial y la justicia en nuestro país.

a) Si analizamos el aspecto de las *facultades* atribuidas a los órganos judiciales, fácilmente observaremos un proceso de *ampliación* y *especialización* de dichas facultades, incluyendo la judicialización, propiamente dicha, de materias que anteriormente estaban excluidas del examen judicial, como la electoral. Así, dicha ampliación y especialización de facultades de los órganos judiciales va desde la paulatina transformación de la Suprema Corte de Justicia en un órgano con características y funciones muy parecidas a las de un tribunal constitucional,⁴¹ hasta la creación de ramas jurisdiccionales nuevas, como la contencioso-administrativa (así, en numerosas entidades federativas), la agraria y la electoral, pasando por la paulatina eliminación de algunas de las causas de improcedencia del juicio de amparo, como aquella que impedía, según el anterior artículo 3o. constitucional, la impugnación de las resoluciones que revocaban las autorizaciones a particulares para impartir educación (suprimida en 1992).

40 Aunque la bibliografía es bastante menos abundante, véanse, por ejemplo, Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996, cap. 1; Fix-Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio, *Transiciones...*, pp. 167-221, *cit.*, nota 10, y Cossío Díaz, José Ramón, “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, *Política y Gobierno*, núm. 1 (2001), pp. 61-115.

41 Véase Brago Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 1999, cap. 1, y Cossío Díaz, José Ramón, “La Suprema Corte...”, pp. 95 y ss., *cit.*, nota 40.

Quizá podamos incluir en este aspecto los *procesos de crecimiento* del Poder Judicial. Hasta comienzos de los años ochenta, el Poder Judicial federal (y otro tanto podía decirse de los poderes judiciales locales) se había visto impedido de crecer, por falta de recursos presupuestales suficientes, al mismo ritmo que la población, según se demuestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

*Número de tribunales de circuito y de juzgados de distrito
en relación con la población
(1930-2000)*

Año	JD	TCC	TUC	Población (en miles)	Población/tribunales (en miles)		
					JD	TCC	TUC
1930	46	—	6	16,552	360	—	2,759
1940	46	—	6	19,653	427	—	3,276
1950	46	5	6	25,791	561	5,158	4,299
1960	48	6	6	34,923	728	5,821	5,821
1970	55	13	9	48,225	877	3,710	5,358
1980	92	21	12	66,846	727	3,183	5,571
1990	148	66	30	81,249	549	1,231	2,708
1995	176	83	47	91,120	518	1,098	1,939
2000	217	138	56	97,400	448	0,705	1,739

JD: juzgados de distrito; *TCC*: tribunales colegiados de circuito; *TUC*: tribunales unitarios de circuito.

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de los *Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970-1999*, Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, 1996 (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 4) y *Méjico Social 1996-1998* (Méjico, Banamex-Accival, 1998). La población en 2000 deriva de los resultados preliminares del Censo General de Población de ese año.

Como puede observarse fácilmente en el cuadro 1, entre 1930 y 1970 el crecimiento en el número de tribunales federales fue tan modesto, que la relación entre éstos y la población se deteriora considerablemente, hasta llegar, por ejemplo, a un juzgado de distrito por 877,000 habitantes en ese segundo año. El Poder Judicial de la Federación creció de manera muy modesta en los años setenta, para luego acelerar su crecimiento en los ochenta y, sobre todo, en los noventa. Si bien este crecimiento no significa un aumento de facultades en sentido formal, puede afirmarse que tiene efectos similares, en el sentido de que amplía la presencia e influencia sociales de las instituciones judiciales. En el caso de los tribunales locales carecemos de datos sistemáticos, pero podemos señalar igualmente que en los últimos años, al incrementarse considerablemente los recursos que se han otorgado a la mayoría de los poderes judiciales de las entidades federativas, éstos han iniciado también un proceso de crecimiento que, en muchos casos, apenas empieza a revertir el deterioro y abandono de muchos años.⁴²

b) El segundo gran cambio que puede advertirse en las instituciones judiciales se produce en dirección hacia una mayor independencia y autonomía de tales órganos. Las modificaciones tendientes a producir estos resultados son variadas. Así, por ejemplo, se modifican los requisitos y procedimientos para el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte (y correlativamente, de los magistrados de los Tribunales Superiores y Supremos Tribunales de Justicia de un buen número de entidades federativas), tratando de establecer mayor distancia y aislamiento entre la judicatura y los cargos políticos. En segundo lugar, tanto a nivel federal como en numerosas entidades federativas se establece una carrera judicial formal, lo que implica poner énfasis particular en los criterios profesionales y técnicos para la selección de los candidatos a cargos judiciales. Por último, la creación de un Consejo de la Judicatura en el Poder Judicial de la Federación y en los poderes judiciales de aproximadamente quince entidades federativas, encargados no sólo de administrar la carrera judicial sino de la administración, en sentido propio, de los tribunales, significa también la posibilidad de mayor autonomía, profesionalismo y tecnificación en el ejercicio de esta función (por ejemplo, en la

42 Véase Caballero, José Antonio y Concha, Hugo, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM-National Center for State Courts, 2001.

creación de juzgados y tribunales) y en general en el funcionamiento del Poder Judicial.⁴³

c) Hemos mencionado ya una tendencia clara a la judicialización plena de todas las materias jurídicas, así como a la creciente especialización de los órganos jurisdiccionales. Esta tendencia ha sido acompañada por la creciente importancia y diversidad en el tipo de asuntos que están llegando a los tribunales y, en especial, a la Suprema Corte. Se trata de conflictos de creciente relevancia política y social, y con amplia resonancia en la opinión pública. Van desde los sonados juicios contra los presuntos autores de los homicidios de importantes personajes políticos, pasando por la investigación de la llamada matanza de Aguas Blancas, hasta la resolución sobre la legalidad de la capitalización de intereses en los contratos de crédito bancarios⁴⁴ o los problemas, aparentemente triviales, derivados de la aplicación del llamado “horario de verano”. Todo ello significa que, al igual como sucede con los órganos legislativos, los tribunales se están convirtiendo en arenas efectivas de resolución de conflictos y en instancias arbitrales últimas en muchos de ellos.

d) Las mismas fuerzas que están impulsando la creciente relevancia y autoridad de los tribunales están contribuyendo a darles a éstos una mayor visibilidad y presencia públicas, así como forzándolos a adoptar un funcionamiento mucho más transparente. No resulta sorprendente, entonces, que dichos tribunales tengan una mucho mayor presencia pública en los medios de comunicación y de que su actuación sea objeto de comentario y debate en niveles que habrían resultado inusitados en una época anterior. En particular, la Suprema Corte de Justicia se ha esforzado, de manera consciente, por dar mayor publicidad a su actuación. Los medios utilizados van desde la publicación de los debates del Pleno en asuntos de especial relevancia, hasta la difusión de materiales destinados al público en general, pasando por la utilización de las nuevas tecnologías de la información, como la Internet y los discos ópticos.

43 *Idem*.

44 La propia Suprema Corte nos da un indicio de las que considera sus cien resoluciones más importantes a partir de 1995 (novena época). Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Novena Época)*, 2a. ed., México, Poder Judicial de la Federación, 2000.

IV. LA REVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS (JURÍDICAS)

El segundo plano del modelo de la transición jurídica, el de las expectativas, es la contraparte de las decisiones político-institucionales, en el sentido de que ambos planos se alimentan mutuamente. Sin embargo, resulta difícil observar, en la realidad, de qué modo sucede esto, más aún en un sistema autoritario que no estaba supeditado, de manera directa, por las opiniones y expectativas de la población. La utilización de los resultados de las encuestas de opinión, como los que hemos citado más arriba, presenta dos dificultades. En primer lugar, carecemos de encuestas realizadas consistentemente durante un periodo largo,⁴⁵ lo que permitiría hacer comparaciones en el tiempo e identificar tendencias de cambio. En segundo lugar, las opiniones y actitudes tanto de la población en general como de grupos sociales específicos revelan disposiciones generales de comportamiento, pero no los comportamientos mismos. Y los comportamientos se producen de manera concreta bajo la influencia de constreñimientos sociales particulares y de un aparato institucional específico, pero sin reflejar necesariamente las opiniones y actitudes de los actores. Por tal motivo, quizá una mejor estrategia para abordar la dinámica de las expectativas sociales referidas al derecho consista en seleccionar un proceso social concreto para analizar dichas expectativas, sus transformaciones y alternativas. En tal sentido, hemos escogido cuatro conflictos sociales recientes en México, a fin de determinar la dinámica de las expectativas sociales y su relación con el cambio jurídico.

1. *La dinámica del conflicto poselectoral*

a) La historia de los procesos electorales de las últimas décadas en nuestro país es también la historia de una transición en la que las elecciones empiezan a ser el verdadero y fundamental mecanismo de distribución y legitimación del poder. Si bien anteriormente los procesos electorales se celebraban de manera puntual y regular, dada la naturaleza autoritaria del régimen, la finalidad primaria de las elecciones no era canalizar la competencia partidista para la obtención y conservación del poder político, sino contribuir a reforzar la autoridad de un gobierno formalmente democrático cuyo sustento real se encontraba todavía en la “legitimidad revo-

45 Las encuestas de opinión que incluyen aspectos jurídicos son muy escasas y parece que empezaron a realizarse apenas en los años noventa.

lucionaria”, es decir, en el poder ganado y conservado, primero, por la fuerza de las armas y, luego, por el monopolio en la definición del “proyecto nacional”, con el auxilio de la represión selectiva y el uso indiscriminado de los recursos políticos y económicos del Estado. El régimen ejercía entonces un férreo control sobre la organización y desarrollo de las elecciones, con la finalidad, por un lado, de impedir escisiones en el grupo gobernante que se tradujeran en riesgos electorales, y por el otro, con la de acotar o revertir, incluso recurriendo al fraude electoral, cualquier brote de competencia real que pudiera provenir de las agrupaciones políticas de la oposición.⁴⁶

La lucha por convertir las elecciones en el único medio legítimo para encauzar la disputa por el poder político no ha sido fácil ni ha estado exenta de fuertes conflictos. Éstos han tenido su expresión más visible en los llamados “conflictos poselectorales”, es decir, los movimientos, movilizaciones y protestas posteriores a la celebración de los procesos electorales mediante los cuales se impugnan o desconocen los resultados oficiales.⁴⁷

Los conflictos poselectorales de este tipo empezaron a multiplicarse en los años ochenta, si bien hay antecedentes significativos desde la década de los cincuenta. Coinciendo con el inicio de una de las recurrentes crisis económicas del país (1982), la competencia electoral comenzó a incrementarse, sobre todo en los municipios urbanos del norte del país. La negativa del régimen a reconocer los triunfos que los partidos de oposición alegaban haber obtenido en ellas, se tradujo inmediatamente en movilizaciones, marchas, huelgas de hambre, plantones, bloqueos, etcétera.

Un efecto significativo de estos hechos fue atraer la atención tanto de la opinión pública como de las instancias internacionales hacia las elecciones en nuestro país. Así, por ejemplo, las primeras quejas contra el go-

46 Véase Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991. En estos términos, resulta muy significativa la que Adam Przeworski señala como característica esencial de los regímenes autoritarios, esto es, que en ellos “alguien tiene la capacidad efectiva de impedir resultados (*outcomes*) políticos que pudieran ser altamente adversos a sus intereses políticos... El aparato de poder autoritario tiene la capacidad de impedir que ocurran ciertos resultados al ejercer no sólo control *ex ante* sobre la sociedad, sino también control *ex post*” (la traducción es nuestra). Véase “Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts”, en Elster, Jon y Slagstad, Rune (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp. 59-80, cita en p. 60.

47 De acuerdo con Marco Antonio Calderón Mólgora, los elementos que contribuyen a la violencia política poselectoral son la crisis en los mecanismos tradicionales de control electoral, la constitución de una fuerza política competitiva (opositora) y el fraude electoral. La crisis del control electoral puede deberse a las pugnas dentro del mismo partido gobernante, del cual puede desprenderse también la “fuerza política competitiva” a la que se hace alusión. Véase *Violencia política y elecciones municipales*, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán-Instituto Mora, 1994, p. 75.

bierno mexicano que admitió la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refirieron a varios procesos electorales (como el de Chihuahua en 1986) que los quejosos (miembros del Partido Acción Nacional, PAN) consideraban que se habían caracterizado no sólo por toda clase de irregularidades, sino también por la falta de mecanismos imparciales que permitieran resolver los cuestionamientos a su legalidad.⁴⁸ De este modo terminó el periodo de “splendid isolation” en que vivía, a diferencia de otros países latinoamericanos, el sistema político mexicano. El escrutinio externo de las elecciones en México siguió en aumento, y la considerable presión internacional derivada de dicho escrutinio obligó al régimen a reconocerlo y canalizarlo formalmente (mediante la figura de los observadores electorales), así como a hacer mayores concesiones a la oposición en las reformas en materia electoral.

Los conflictos poselectorales se han resuelto de las maneras más variadas. En muchos casos se ha hecho uso de la represión y la imposición, pero en la medida en que este medio ha ido resultando más costoso y menos viable políticamente, se ha recurrido entonces a diversas formas de “acuerdo” para llegar a resultados más legítimos: así, por ejemplo, el establecimiento de “gobiernos paralelos” o “plurales” (como los concejos municipales), el reconocimiento más o menos arbitrario de algunos triunfos opositores, hasta llegar a las famosas “concertaciones” que llevaron a la renuncia de los gobernadores electos de varios estados y al nombramiento de interinos que convocaran a nuevas elecciones (notablemente Guanajuato y San Luis Potosí en 1991, Michoacán en 1992).

Lo característico de todas esta soluciones es que se han producido por fuera o por encima de la legalidad vigente, ya que, por un lado, no había, o no resultaban confiables ni imparciales, los medios institucionales existentes para la solución de controversias electorales, y por el otro, era políticamente ventajoso o poco costoso para las partes evadir o violar la legalidad. Como se ha dicho, esto ha cambiado radicalmente en el nivel federal, en el que ya existen instancias que gozan de la confianza de los ciudadanos y de los partidos políticos, que ahora invierten mayores esfuerzos en estrategias procesales y judiciales ante los órganos electorales competentes.⁴⁹

48 Véase Fix-Fierro, Héctor, “Los derechos políticos en el ordenamiento mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho en México*, núms. 203-204 (1995), pp. 59-92.

49 Eisenstadt, Todd, “La justicia electoral en México: de contradicción en sí, a norma jurídica en una década. Un análisis de casos de la evolución de los tribunales federales electorales de México

b) Si examinamos la *dinámica de las expectativas*, puede suponerse que las de los principales actores de la lucha electoral (partidos, sobre todo de oposición, y ciudadanos) han estado marcadas por una profunda desconfianza, que se expresa en el recurso a vías informales o ilegales. No puede decirse, en cambio, que dichas expectativas no hayan tenido ningún componente jurídico, en la medida en que, por ejemplo, sí se han dirigido a las instituciones judiciales, a sabiendas del carácter prácticamente infructuoso de dichos esfuerzos (en particular del PAN). En todo caso, en el plano de las expectativas se ha manifestado una ambigüedad respecto de la vía política y la vía jurídica, lo que se traduce en que frecuentemente partidos y ciudadanos hayan recorrido *ambas* al mismo tiempo. Conforme se han perfeccionado las instituciones electorales, dicha ambigüedad ha cedido lugar a una cautelosa confianza y a una mayor inversión en la utilización de los mecanismos procesales. La situación actual sigue siendo precaria, según atestiguan los muy recientes casos de Yucatán y Tabasco, en la medida en que los actores políticos no parecen todavía dispuestos a aceptar incondicionalmente las decisiones de los organismos electorales, lo cual puede deberse más a un cálculo político que a una desconfianza justificada.

Otro aspecto notable es la creciente influencia de las expectativas de actores externos en relación con los procesos electorales del país. Sin duda, dichas expectativas han sido uno de los motores que han impulsado el cambio electoral interno. Pero dicho cambio no se habría producido si no hubiera habido también un cambio de expectativas del régimen, en el sentido de aceptar que la base de su legitimidad se había deteriorado y que el consenso sólo podría recuperarse mediante un proceso de institucionalización del proceso electoral que respondiera a criterios de transparencia e imparcialidad garantizados por el derecho. Aunque las concesiones que hizo el régimen a este respecto fueron en buena medida resultado de la presión ejercida por las diversas fuerzas de la oposición, esto no habría sido suficiente sin la convicción gubernamental de que, en el largo plazo, solamente sería viable un gobierno que aceptara someterse plenamente al arbitraje de las normas jurídicas y las decisiones de carácter judicial.

(1988-1997)", en Orozco Henríquez, J. de Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM-IFE-TEPJF-UQROO-PNUD, 1999, pp. 983-1050.

2. La rebelión zapatista en Chiapas

El 1o. de enero de 1994, bajo la atónita mirada de la nación y el mundo, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) inició un movimiento guerrillero en el estado de Chiapas. En su primer comunicado a la nación,⁵⁰ el EZLN, “después de haber intentado todo por poner en práctica la legalidad basada en nuestra Carta Magna”, invocó el artículo 39 de la Constitución⁵¹ y las condiciones de pobreza ancestral para declarar la guerra al ejército mexicano e instruyó a sus “fuerzas militares” para avanzar hacia la capital del país.

La respuesta del ejército mexicano fue inmediata, iniciándose una serie de combates en la región que obligaron el repliegue del EZLN. Las hostilidades concluyeron el 12 de enero mediante una declaración unilateral de cese al fuego decretado por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari. Este hecho fue motivado, al menos en parte, por la presión de la sociedad civil que, particularmente en el Distrito Federal, aunque también en el extranjero, simpatizaba con la causa zapatista y, por otro lado, por el temor del gobierno a iniciar una represión generalizada en la región.⁵²

Hacia mediados de enero se produjo también un viraje en el discurso de EZLN. El propósito de la lucha no era ya tomar el poder, sino dar a conocer al pueblo de México y al resto del mundo las condiciones miserables de los indígenas. La segunda exigencia era la celebración de elecciones libres democráticas. A partir de estos acontecimientos y de la designación por el gobierno federal de un Comisionado para la Paz, se inició un proceso de negociación que concluyó con la firma del documento denominado “Compromisos para una paz digna en Chiapas”. Aunque en un inicio las demandas de los zapatistas incluían, por ejemplo, la renuncia del Ejecutivo federal, el reconocimiento del EZLN como fuerza beligerante, la anulación de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional y la revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte,

50 Véase Ejército Zapatista de Liberación Nacional, “Primera declaración de la Selva Lacandona”, *Comunicados y otros documentos* (últ. vers. 26 oct. 2001), 14 nov. 2001 <<http://www.ezln.org/documents/1994/index.htm>>. Existen numerosos comunicados que documentan las demandas del EZLN. La mayor parte de ellos pueden verse en Ejército Zapatista de Liberación Nacional, *Documentos y comunicados*, 3 vols., México, Era, 1994-1997.

51 “La soberanía nacional radica esencial y originalmente en el pueblo. Todo el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

52 Salinas de Gortari, Carlos, *México, un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza & Janés, 2000, p. 831.

el documento final era más moderado y se limitaba a establecer una serie de demandas en materia de salud, educación, vivienda y respeto a la cultura indígena, entre otros aspectos. Vale la pena destacar la exigencia de que se promulgara una “ley general de derechos indígenas”.

A principios de marzo se inició una consulta entre las bases zapatistas sobre la propuesta de paz, cuyos resultados, publicados hacia principios de junio, fueron abrumadoramente negativos. Al mismo tiempo, el EZLN convocó a una Convención Democrática Nacional que sería “nacional, soberana y revolucionaria”, y de cuyas propuestas debía resultar “un gobierno de transición y una nueva ley nacional, una nueva Constitución que garantice el cumplimiento legal de la voluntad popular” (Segunda Declaración de la Selva Lacandona). Dicha convención tuvo lugar en agosto de 1994.

En octubre de ese año la situación se deterioró y el EZLN rompió las conversaciones con el gobierno federal. A principios de 1995, el nuevo gobierno del presidente Zedillo lanzó una ofensiva militar contra los zapatistas, misma que se detuvo pocos días después. En marzo del mismo año, el propio Ejecutivo federal promovió ante el Congreso la iniciativa de Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, la cual creó la Comisión de Concordia y Pacificación (conocida como Cocopa), integrada por legisladores de todos los partidos políticos. El diálogo se reinició en abril.

Como resultado de las nuevas conversaciones se acordó iniciar las rondas de diálogo en el poblado de San Andrés Larráinzar, mismas que se prolongaron durante varios meses y que concluyeron el 16 de febrero de 1996 con la firma de los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, conocidos también como Acuerdos de San Andrés. En ellos, las partes se comprometieron “a enviar a las instancias de debate y decisión nacional” las propuestas conjuntas acordadas, entre las que se encuentra la de reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y los derechos jurídicos, políticos, sociales, económicos y culturales que de él se derivan; garantizar la participación y representación política de los pueblos indígenas; asegurar un acceso pleno a la justicia y promover sus manifestaciones culturales.⁵³

Los Acuerdos de San Andrés fueron plasmados por la Cocopa en un anteproyecto de reforma constitucional en noviembre de 1996. Sin em-

53 Véase el texto de los acuerdos en Ejército Zapatista de Liberación Nacional, “Acuerdos de San Andrés”, *Derechos indígenas y los acuerdos de San Andrés* (últ. vers. 26 oct. 2001), 14 nov. 2001 <http://www.ezln.org/san_andres/acuerdos.htm>.

bargo, el Ejecutivo federal, haciendo eco de las voces de diferentes expertos y grupos sociales, encontró inaceptable el texto propuesto, pues pondría en peligro, entre otros aspectos, la integridad territorial del Estado mexicano. Por ello, el gobierno realizó dos series de observaciones a dicho texto, una en diciembre de 1996 y otra en febrero de 1997. Con base en ellas, el mismo gobierno presentó ante el Senado, en marzo de ese mismo año, una nueva iniciativa de reforma constitucional. A ésta la siguieron otras dos: una elaborada por el Partido Acción Nacional (PAN) y una más por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).⁵⁴ Sin embargo, el diálogo entre el gobierno federal y el EZLN estaba roto desde agosto de 1996.

El conflicto persiste desde entonces, marcado por las acusaciones del EZLN al gobierno federal de incumplir los compromisos de los acuerdos, ejercer violencia contra la población civil y mantener las condiciones de inseguridad y miseria. Con la llegada de un nuevo gobierno en diciembre de 2000 cambió el contexto en el que se desenvuelve el conflicto. El presidente Vicente Fox envió al Congreso la iniciativa originalmente elaborada por la Cocopa. Los zapatistas iniciaron una marcha hacia la capital para promover sus demandas y exigir la aprobación de dicha iniciativa. Después de introducirle cambios significativos, el Congreso la aprobó (en una de las cámaras, incluso por unanimidad). El gobierno saludó este acto como un avance importante en el camino hacia la paz, mientras que los zapatistas y sus simpatizantes se dijeron burlados, pues las normas aprobadas no responden cabalmente a sus exigencias. Por tanto, el conflicto sigue latente.

b) En el plano de las expectativas encontramos, del lado del EZLN, la presencia de un discurso de fuerte contenido jurídico, en la medida en que se plantea la reivindicación de derechos específicos en favor de los indígenas. Aunque el origen de éstos se encuentra en múltiples fuentes, lo importante para ese movimiento es su reivindicación en el presente frente a otros lenguajes jurídicos, en particular el del Estado nacional. La rápida conversión de una rebelión guerrillera en un movimiento social cuyas demandas implican un reconocimiento jurídico es un hecho notable, no exento de paradoja, que reclama un profundo análisis que no podemos realizar aquí. Se nos ocurre, sin embargo, que quizá pueda encontrarse en

⁵⁴ Para un análisis detallado de los contenidos de las diferentes iniciativas véase Cossío Díaz, José Ramón, Roldán Xopa, José y Franco, Fernando, *Derechos y cultura indígena. Los dilemas del debate político*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.

el periodo colonial una razón, entre otras posibles, de cómo y por qué las expectativas indígenas envueltas en el conflicto zapatista se han orientado hacia una vía jurídica e institucional. Señala Woodrow Borah⁵⁵ que la noción española de que cualquier acto o decisión de autoridad se podía impugnar por vías jurídicas la que ciertamente no existió en las sociedades prehispánicas más que de forma muy atenuada tuvo profundas consecuencias para la vida de los indígenas durante el periodo colonial, pues éstos aprendieron rápidamente a hacer uso de esta poderosa arma puesta a su disposición. Dice Borah que “los conquistadores estaban maravillados de que súbditos tan sumisos mostraran tal ferocidad y tenacidad en el litigio”.

No obstante lo anterior, no está ganada del todo la batalla por encauzar y solucionar institucionalmente el conflicto. En una encuesta del diario capitalino *Reforma* (23 de febrero de 2001) sobre la percepción ciudadana del movimiento zapatista con motivo de su marcha a la ciudad de México, una mayoría (58 por ciento) no tenía la expectativa de que estuviera próxima la solución definitiva del conflicto. Esto puede interpretarse en el sentido de que los ciudadanos perciben bien que los intereses inmediatos de los actores políticos obstaculizan el encauzamiento institucional irreversible de la insurrección zapatista.

La negativa de los zapatistas a aceptar como suficiente la reforma constitucional recientemente aprobada nos lleva a considerar brevemente la relación que existe entre la visión que podríamos llamar “político-económica” de los derechos indígenas, frente a su consideración estrictamente “moral”. De acuerdo con esta última concepción, los derechos humanos son absolutos, en el sentido de que su cumplimiento no estaría sujeto a negociación o a consideraciones de carácter utilitario.⁵⁶ Sin embargo, no hay duda de que los derechos tienen un “costo” y de que su reconocimiento ha sido gradual, justamente porque están sometidos a los procesos de negociación y compromiso de la política. ¿En qué medida hay entonces una divergencia de expectativas entre el movimiento indígena y la población en general? ¿Hasta qué punto se debe dicha divergencia a consideraciones ideológicas y qué tanto pueden atribuirse a una visión

55 Borah, Woodrow, *Justice by Insurance: The General Indian Court of Colonial Mexico and the Legal Aides of the Half-Real*, Berkeley, University of California Press, 1983, pp. 38-40.

56 Ésta es, por ejemplo, la posición del filósofo del derecho Ronald Dworkin, en su famosa obra *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1978. (La obra está traducida al español como *Los derechos en serio*.)

distinta de las funciones y la efectividad del derecho? ¿Acaso está encasillado el movimiento zapatista en el “fetichismo de la ley”? ¿No repite el error de muchos liberales del siglo XIX que creían suficiente crear una nueva realidad mediante su consagración en la norma?⁵⁷ Si éste fuera el caso, entonces la conciencia jurídica zapatista sería indudablemente moderna, pero estaría alejada del pragmatismo que caracteriza a la solución de los conflictos políticos en muchas de las sociedades contemporáneas.

3. La crisis de la banca y el movimiento de los deudores

a) Después de la aparente bonanza de principios de los años noventa, la crisis económica de diciembre de 1994 y los meses subsecuentes mostró la fragilidad del sector financiero mexicano. Una de sus consecuencias más graves fue el incremento brutal de las tasas de interés, lo que, a su vez, dio origen al aumento significativo de la cartera vencida. Según datos del Banco de México, en 1995 casi 9 millones de personas se vieron en la imposibilidad de pagar sus deudas.

Como consecuencia de lo anterior, los bancos iniciaron un número muy significativo de juicios ejecutivos mercantiles contra los deudores morosos, quienes se vieron de pronto inmersos en procedimientos cuya consecuencia final era la pérdida de una parte significativa de su patrimonio. En un intento por protegerse de lo que percibían como una grave injusticia, los deudores comenzaron a organizarse, agrupándose alrededor de varias organizaciones, cuyas principales demandas estaban encaminadas a la reestructuración de las deudas, una tregua judicial y la disminución de las tasas de interés. Con el tiempo, las acciones de estos grupos se convirtieron en un problema político y social de gran alcance que puso en entredicho la capacidad de las instituciones gubernamentales para procesar los conflictos y ofrecer una salida viable para las partes.

⁵⁷ Aunque no desde la perspectiva estrictamente jurídica, José Antonio Aguilar Rivera realiza un sugestivo análisis de las paradojas y contradicciones del discurso indigenista y su relación con el liberalismo. Al respecto afirma “La confianza en que el reconocimiento de derechos acabará con la opresión indígena le debe mucho al pensamiento mágico. En el fondo, esta fe es un puente más con el pasado. En el siglo XIX los liberales creyeron ingenuamente que el país cambiaría tan pronto fueran promulgadas sus constituciones. Pensaron que la constitución, al mismo tiempo, desaparecería mágicamente las prácticas autoritarias arraigadas por siglos y aparecerían en su lugar ciudadanos. Lo que observamos en la actualidad es una vuelta al pasado”. Véase *El fin de la raza cósmica. Consideraciones sobre el esplendor y decadencia del liberalismo en México*, México, Océano, 2001, p. 41.

De las distintas organizaciones, quizá la más visible e importante ha sido el movimiento conocido como “El Barzón”.⁵⁸ Esta organización se formó originalmente con pequeños propietarios agrícolas del estado de Jalisco que enfrentaban problemas para liquidar los créditos que les había otorgado la banca comercial. Con el tiempo, El Barzón diversificó su campo de acción y, de hecho, dio origen a una compleja red de organizaciones sociales en todo el territorio nacional de muy diversa índole y orientación política. Por ello, resultó ser una alternativa de organización viable para los deudores, que encontraron en ella mecanismos de asociación y resistencia eficaces contra las acciones de los bancos. Entre otros medios de resistencia, El Barzón se dio a conocer organizando actos encaminados a impedir la ejecución forzosa de las sentencias judiciales dictadas contra los deudores.

En los primeros meses de 1995, el movimiento comenzó a plantear estrategias jurídicas para enfrentar el problema de la cartera vencida, situación que dio un giro inesperado a los acontecimientos. En efecto, en el mes de abril de ese año, la Barra Nacional de Abogados firmó un acuerdo con El Barzón-Unión Nacional de Productores Agropecuarios, Comerciantes, Industriales y Prestadores de Servicios (UNPACIPS), por el cual se comprometió a prestar servicios de asesoría jurídica a los deudores. Así, la estrategia inicial de moratoria de pagos se modificó para argumentar la ilegalidad de la capitalización de intereses (llamado pacto de anatocismo).⁵⁹ Se comenzó entonces a demandar masivamente la nulidad de los contratos de crédito y a comprar billetes de depósito para consignar ante los juzgados los pagos a capital.

A medida que pasaba el tiempo y que no se vislumbraban otras soluciones económicas o políticas, el campo de lucha judicial concentró la atención de las partes. En efecto, y como era de esperarse, los tribunales locales adoptaron criterios divergentes y se sucedieron sentencias en uno

58 Parte de la información de este apartado se ha tomado de varios sitios en Internet. Véase El Barzón, A. C. Unión Nacional de Productores Agropecuarios, Comerciantes, Industriales y Prestadores de Servicios, página oficial, 14 nov. 2001 <www.elbarzon.org>.

59 Los argumentos más utilizados fueron los siguientes: 1) cuando el interés sea tan desproporcionado que haga creer que se ha abusado del apuro pecuniario, de la inexperiencia o de la ignorancia del deudor, el juez, tomando en cuenta las especiales circunstancias del caso, podrá reducir equitativamente los intereses hasta el tipo legal (9% anual). 2) Las partes no pueden, bajo pena de nulidad, convenir de antemano que los intereses se capitalicen y produzcan nuevos intereses. 3) Aquel que valiéndose de la ignorancia o de las malas condiciones económicas de una persona obtenga de ésta ventajas usurarias por medio de contratos en los que se estipulen réditos o lucros superiores a los usuales en el mercado, incurre en el delito de fraude.

y otro sentido.⁶⁰ Más adelante, por la vía del juicio de amparo, los asuntos llegaron al Poder Judicial federal. Previsiblemente, los tribunales colegiados de circuito, órganos de última instancia en estas controversias, dictaron también criterios contradictorios. Ante esta situación fue necesaria la intervención de la Suprema Corte de Justicia para resolver dichas contradicciones.

De este modo, la Corte enfrentó una delicada situación de enorme responsabilidad y en medio de presiones por ambos lados. Por un lado, se decía que si su resolución favorecía los reclamos de los deudores, quedaría comprometido el futuro del sistema financiero y el conjunto de la economía del país. Por el otro, si la Corte se pronunciaba por declarar válidos los contratos impugnados, se corría el riesgo de reactivar un conflicto social de profundo alcance. De manera un tanto maniquea, se alegaba que el negocio de unos cuantos banqueros no podía estar por encima del bienestar de millones de deudores empobrecidos. La resolución de la Suprema, que no fue unánime,⁶¹ estableció una serie de criterios conforme a los cuales los tribunales colegiados debían resolver cada asunto.⁶² Se quiso así, a través de una decisión “técnica”, desactivar las demandas de los deudores y permitir que los tribunales competentes resolvieran las particularidades de cada caso. A la decisión de la Corte siguieron algunas manifestaciones de los deudores. Sin embargo, el “conflicto” pareció amainar en lo fundamental.

b) Resulta de particular interés el análisis de las expectativas de los deudores frente al aparato gubernamental. En un primer momento se tiene confianza en la efectividad de los métodos “tradicionales” de presión (plantones, mítines, tomas de oficinas, bloqueos) sobre las dependencias oficiales para lograr una solución negociada. Frente a las demandas judiciales presentadas por los bancos, se pretendía impedir una “tregua judicial” o una reducción de los intereses, incluso mediante medidas de fuerza. Sin embargo, en un segundo momento, la intervención de los abogados y la

60 Aunque la materia mercantil es concurrente entre la federación y los estados, en la práctica los juzgados federales de distrito rara vez dan entrada a juicios mercantiles. Por ello, la competencia en estas materias revierte de hecho a los tribunales locales.

61 Tres ministros emitieron un voto particular en que, alejándose de los criterios formales y con fundamento en principios de equidad, dieron la razón a los deudores.

62 Véanse las contradicciones de tesis 31/98 y 32/98, relacionadas con el cobro de intereses en cierto tipo de contratos de apertura de créditos, capitalización de intereses y otros temas afines. *Semáforo Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, 9a. época, tomo VIII, octubre de 1988, pp. 6 y 335, y 5 y 365-384.

inevitabile judicialización del conflicto, puesto que dicha vía ya se había puesto en marcha previamente, modificó estas expectativas. Los deudores vieron la oportunidad no sólo de oponerse a las pretensiones de los acreedores, sino incluso de reclamar “derechos” que tenían un fundamento en la legislación vigente, exigiendo la aplicación estricta de la ley por la autoridad judicial (esto es, la nulidad de los contratos derivada de la supuesta prohibición del pacto de anatocismo).

Los deudores transfirieron así al sistema judicial sus expectativas de justicia y equidad, considerando, quizás, que una lucha fuera de los cauces institucionales era, a la larga, demasiado costosa e inviable. Es probable que por la misma razón hayan terminado por aceptar la resolución de la Suprema Corte, si bien estaba claro desde el inicio que ésta no pondría realmente fin al conflicto de fondo. De este modo, las controversias quedarían nuevamente sujetas a criterios de resolución individualizados.

4. *La huelga estudiantil en la UNAM*

a) El conflicto que paralizó durante casi diez meses la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) fue particularmente complejo, tanto por la variedad de actores que intervinieron como por la superposición de intereses en juego. Sería imposible hacer, en unas cuantas páginas, un recuento cabal de los acontecimientos,⁶³ por lo que simplemente recordaremos algunos hechos que sirvan de base para un análisis posterior.

A principios de 1999, el entonces rector de la UNAM, Francisco Barnés, quien ya había logrado la aprobación de algunas controvertidas reformas académicas,⁶⁴ propuso un incremento a las cuotas que debían pagar los estudiantes y que se habían mantenido sin modificaciones durante varias décadas. Al anuncio del rector le siguieron de inmediato los primeros brotes de inconformidad, especialmente los de algunos grupos de estudiantes.⁶⁵

El 15 de marzo de ese año, el Consejo Universitario aprobó, en una tormentosa sesión que tuvo que desarrollarse fuera de las instalaciones de

63 Véase Moreno, Hortensia y Amador, Carlos, *UNAM: la huelga del fin del mundo. Voces para un diálogo aplazado*, México, Planeta, 1999; Tello, Nelia et. al., *La UNAM a debate*, México, Cal y Arena, 2000, Sheridan, Guillermo, *Allá en campus grande*, México, Tusquets, 2000.

64 Nos referimos en particular a la supresión del pase automático, al establecimiento de un plazo para concluir estudios y a la desvinculación de las llamadas “prepares populares” respecto de la UNAM.

65 Debe hacerse notar que otros rectores, en años pasados, habían propuesto modificaciones similares que tuvieron que ser retiradas ante la oposición generada por las mismas.

la Ciudad Universitaria, y mediante un cuestionable procedimiento legal, las modificaciones al Reglamento de Pagos que autorizaban el incremento a las cuotas, pero con un amplio sistema de excepciones. A fines de abril, el llamado Consejo General de Huelga (CGH) declaró e impuso el paro en la mayor parte de las escuelas y facultades, en muchos casos incluso contra la voluntad de un número significativo de estudiantes que se oponían a estas medidas de fuerza.

A principios de mayo el movimiento estudiantil ya había elaborado un pliego petitorio de siete puntos “irrenunciables” que debía servir de base para el “diálogo” con las autoridades universitarias. A pesar de las distintas iniciativas de diálogo intentadas por la rectoría, y no obstante la intervención del Consejo Universitario, que suspendió las modificaciones impugnadas a fin de hacer voluntarias las cuotas, el cierre de la UNAM se prolongó durante el resto del año, al mismo tiempo que las posiciones de los estudiantes agrupados en el CGH se radicalizaron. Resulta interesante hacer notar que las diversas encuestas realizadas en esos meses muestran una opinión pública dividida, tanto en relación con el apoyo o simpatía obtenidos por las demandas de los estudiantes, como en cuanto a los métodos utilizados para imponerlas.

Ante la aparente imposibilidad de poner fin al conflicto, el rector Barnés renunció a finales de noviembre de 1999, y el doctor Juan Ramón de la Fuente, hasta entonces Secretario de Salud, fue designado para sustituirlo.

El nuevo rector intentó reiniciar el diálogo, pero fracasó de nuevo ante la intransigencia del CGH. El rector hizo entonces un llamado a toda la comunidad universitaria, para que se pronunciara, en una especie de plebiscito, sobre sus propuestas de solución al conflicto, las cuales satisfacían, casi por completo, las demandas estudiantiles. La votación se llevó a cabo, con absoluto orden y regularidad, el día 20 de enero de 2000, y en ella una mayoría abrumadora de los universitarios se pronunció por aceptar las propuestas del rector, lo que implicaba considerar que no había ya razón para continuar el paro. A pesar de ello, el CGH se negó a aceptar estos resultados y decidió llevar el movimiento sin ceder en ninguno de sus puntos petitorios. La situación se volvió entonces extremadamente tensa, dándose algunos incidentes de violencia entre “paristas” y “antiparistas”.

Finalmente, el 6 de febrero, la Policía Federal Preventiva, en cumplimiento de las órdenes de aprehensión dictadas por un juez y acompañada

por la prensa y los observadores de los derechos humanos, tomó las instalaciones de Ciudad Universitaria y detuvo a un buen número de paristas, muchos de los cuales fueron liberados durante los días siguientes. No obstante, otros muchos permanecieron en prisión, pues en su contra había varios procesos penales ya instaurados. El movimiento, aunque muy debilitado, continuó la “lucha” para obtener la liberación de los “presos políticos”. La UNAM, en un intento para calmar los ánimos y promover la “reconciliación”, retiró las denuncias contra los paristas e incluso realizó gestiones para facilitar su libertad condicional. Algunos de ellos se rehusaron a salir de la cárcel, alegando “el derecho humano de permanecer solidariamente en prisión”. En el campus de Ciudad Universitaria se inició un proceso de consultas que habría de conducir a un congreso universitario que discutiera el futuro de la universidad.

b) El conflicto universitario muestra la polarización en las percepciones sobre el derecho que puede darse en un proceso de transición jurídica. Los diferentes actores en el conflicto asumen con frecuencia posiciones ambivalentes y contradictorias respecto a las instituciones jurídicas internas y externas a la universidad.

Los paristas orientan algunas de sus expectativas hacia las instituciones y el orden jurídico, pero de manera muy tenue, contradictoria, de mera conveniencia. En efecto, desde su origen, el movimiento estudiantil sustenta parte de su argumentación en el derecho. Contra las modificaciones al Reglamento General de Pagos se alega la obligación del Estado, establecida en el artículo tercero constitucional, de que la educación que imparta sea gratuita. Asimismo, su inconformidad se plantea ante las autoridades universitarias competentes para anular dichas modificaciones, demandando diálogo y negociación con ellas. Sin embargo, los medios para hacer valer esa inconformidad son visiblemente ilegales. También parece contradictoria la invocación al diálogo y la negociación, cuando acto seguido se sostiene que ello no implica la necesidad de ceder en sus demandas. Esto significa que no hay entonces verdadera confianza en los cauces institucionales ni en los procesos de decisión democrática, los que requieren *tiempo* para promover el clima de opinión que permita la aceptación legal y legítima de determinadas demandas.⁶⁶

66 Así, por ejemplo, los paristas jamás exigieron al Congreso de la Unión que modificara la Ley Orgánica a fin de prohibir el cobro de cuotas, y mucho menos parecían interesados en promover un debate más amplio, incluso de carácter constitucional, sobre la gratuitad de la educación superior pública.

Igualmente interesante resulta la actitud de las autoridades universitarias, quienes parecían tener la expectativa de que la invocación a la legalidad y la autoridad, con el consiguiente respaldo de la opinión pública, sería suficiente para desactivar un movimiento con claros contenidos políticos y sociales. Desde luego esto no fue así, en parte por el propio agotamiento de ese discurso —derivado de la escasa legitimidad de las propias autoridades universitarias—, y en parte también por la misma inconsistencia de su actuación.

Los opositores a los huelguistas, a su vez, se sintieron agraviados, impotentes, y dirigieron sus expectativas de solución hacia la autoridad pública, de quien esperaban la “aplicación estricta de la ley”, aun si ello implicaba alguna medida de “represión”. El gobierno del Distrito Federal, cuya simpatía por las demandas estudiantiles está fuera de duda, alegó su falta de competencia en el asunto, a pesar de que a raíz del paro se produjeron incidentes que desbordaron el ámbito estrictamente universitario. Por su parte, el gobierno federal, en boca de nadie menos que del presidente de la República, se negó a “reprimir” a los estudiantes, temeroso de repetir lamentables episodios de la historia nacional reciente; en cambio, esperaba recibir el claro “mandato” de la opinión pública para entonces restaurar la legalidad. Sin embargo, en tanto se producía tal mandato, tampoco quiso recurrir a una vía legal alterna que no implicara “represión”, consistente en permitir la continuación de las investigaciones del Ministerio Público federal. Finalmente, la intervención de la fuerza pública pudo realizarse, al menos en parte, por el resultado del plebiscito que, ante los ojos de la opinión pública y de la propia comunidad universitaria, privó de legitimidad a los paristas, “devolviéndola” a una autoridad seriamente erosionada por el movimiento.

La opinión pública también desempeñó un papel relevante en este episodio, en la medida en que las partes buscaron ahí un apoyo para sus pretensiones y propuestas, aunque ella misma reflejó la división que dio origen al conflicto; por lo mismo, su actitud ante la “aplicación estricta de la ley” pareció ambigua e indecisa. Sin embargo, la realización del plebiscito, que creó un consenso mínimo dentro de la comunidad universitaria y que legitimó así la propuesta de solución del rector, pareció remover el último obstáculo para la intervención, pacífica y respetuosa de los derechos humanos, de la autoridad pública.

V. DE LA TRANSICIÓN JURÍDICA A LA AUTONOMÍA DEL DERECHO

1. Los paradigmas de la transición jurídica mexicana

En este apartado retomamos el modelo de decisiones y expectativas arriba esbozado, a fin de proponer un esquema explicativo de las tendencias de la transición jurídica en México (véase figura 1). Pretendemos generalizar algunos de los aspectos ya analizados mediante un modelo definido por dos “paradigmas” que representan dos momentos en las tendencias del cambio jurídico. Debe aclararse que si bien no se trata de un esquema formulado *a priori*, pues toma en cuenta aspectos empíricos particulares, tampoco se deduce plenamente de éstos, sino que implica una reconstrucción en términos de tipos ideales contrapuestos (paradigmas 1 y 2). Por lo mismo, queremos advertir también que no se trata de una transformación acabada, sino de tendencias que pueden encontrarse materializadas en mayor o menor grado en los distintos ámbitos institucionales.

Figura 1

Paradigmas de la transición jurídica mexicana

	Paradigma 1	Paradigma 2
Decisiones	Concentración Cerradas Administración	Diferenciación/Pluralismo Abiertas Proceso judicial
Expectativas	Intereses/Favores Evasión Negociación/Presión	Derechos Reclamación Legalidad estricta
	Nacional	Global

El paradigma 1 define, en el plano de las decisiones, un sistema jurídico-político donde un solo órgano, la presidencia de la República, disfruta de supremacía política indiscutible y, por tanto, domina, de manera

directa o indirecta, todos los procesos de creación, interpretación y aplicación de la ley. A través del control político del Congreso, la presidencia viene a ser el factor clave en todos los cambios constitucionales y legislativos, así como en la celebración de tratados internacionales. El predominio de la presidencia afecta la composición y competencias de los órganos judiciales,⁶⁷ y se refleja también en una estructura gubernamental relativamente simple, en la que las dependencias administrativas desempeñan un papel especialmente prominente. Por último, los propios mecanismos de control político impiden que las decisiones sean públicas y transparentes. Es más, parte de su efectividad política reside justamente en su carácter cerrado y secreto.

La transición hacia el paradigma 2 se caracteriza, esencialmente, porque el proceso de toma de decisiones se diferencia y se pluraliza. Si bien la presidencia sigue teniendo un gran peso en el proceso legislativo, es creciente la actuación autónoma del Legislativo y de otros actores políticos, sustentada en negociaciones y acuerdos entre ellos, que cada vez son más frecuentes y que se vuelven imprescindibles en muchos casos. Por la misma razón, las decisiones tienden a hacerse abiertas, públicas y transparentes, y los actores políticos, o algunos de ellos, tienen interés en que esto sea así. Al mismo tiempo, empieza a adquirir mayor importancia el proceso judicial como arena de decisión autónoma. Los jueces tienden a convertirse en árbitros en el proceso de toma de decisiones públicas; el fundamento de su legitimidad se encuentra precisamente en la posibilidad decidir de manera imparcial y racional conforme a derecho.

Las transformaciones y los casos analizados ejemplifican de manera clara esta transición. Esto es particularmente visible en las elecciones, en las cuales se pasa del dominio casi absoluto del Ejecutivo sobre la creación y aplicación de las reglas electorales, a un escenario con una pluralidad de actores que gozan de grados considerables de autonomía. El caso de la rebelión zapatista también resulta significativo, pues algunas de las dificultades que presenta la solución del conflicto se deben a la creciente autonomía de instancias jurídicas y políticas no sujetas a la presidencia y que, por tanto, no se sienten automáticamente obligadas a adoptar como propios los acuerdos *políticos* que aquélla pueda alcanzar. En cambio, pareciera que el conflicto en la UNAM se debe, en parte, a la subsis-

⁶⁷ Fix-Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños....*, pp. 167-221, cit., nota 10.

tencia del modelo “presidencialista” en el gobierno universitario. Por último, el caso de los deudores de la banca demuestra nuevamente el significado crecientemente autónomo de los tribunales como instancias de decisión social.

En el plano de las expectativas, el paradigma 1 se caracteriza por la indiferencia o la ambigüedad de las expectativas sociales hacia el derecho. En efecto, los actores sociales saben que la lógica que domina la producción de decisiones político-institucionales no responde de manera inmediata a las expectativas generales; por ello, no confían en los cauces jurídicos; no están acostumbrados ni se ven motivados a recurrir a ellos. Su lugar lo ocupan las presiones políticas como medio para promover intereses personales y de grupo, así como la negociación entendida como intercambio de favores. La corrupción es una vía que también permite y justifica la evasión de lo jurídico.

En este plano, la transición hacia el paradigma 2 implica la redefinición de las expectativas, las cuales se enfocan de manera más decidida hacia el derecho. Las demandas sociales tienden entonces a formularse en términos de derechos y, en lugar de la evasión, se prefiere plantear de manera directa y abierta exigencias y reclamaciones que, con frecuencia, se formulan, sencillamente, como “aplicación estricta de la ley”. Los casos analizados, especialmente el relativo a las elecciones, indican la orientación creciente de las expectativas sociales hacia lo jurídico.

Sin embargo, este cambio es todavía precario. Lo que sí queda de manifiesto es que tal orientación de las expectativas sociales hacia al derecho parece depender del *modo* de creación y de aplicación de las normas, así como del tipo y características de los *procedimientos* respectivos. En efecto, si examinamos el modo y las condiciones que permiten o promueven la eficacia específica de la legalidad, diríamos que son esencialmente dos: el *consenso sobre las reglas básicas*, y la *independencia e imparcialidad de las autoridades encargadas de aplicar dicha legalidad*.⁶⁸

Un consenso mínimo sobre las normas básicas que rigen en un ámbito social determinado es indispensable para lograr, en caso necesario, su aplicación coercitiva. Dicho en otros términos: solamente la autoridad legítima que funda su actuación en dichas normas básicas tendrá el apoyo social suficiente que le permitirá la “aplicación estricta de la ley”, aun en

68 Hay un tercero que no analizaremos aquí, pero que resulta importante en determinadas circunstancias. Nos referimos a la existencia de poderes independientes (por ejemplo, externos) capaces de elevar los costos que deben enfrentar ciertos actores por no acatar la legalidad interna.

contra de la inconformidad o rebelión de un grupo social determinado. El ejemplo del plebiscito universitario resulta revelador en este sentido, pues significó, de hecho, la aprobación (prospectiva) de normas, lo que contribuyó a fortalecer la posición de las autoridades universitarias y abrió la puerta a la intervención de las autoridades del Estado para poner fin al paro.

Sin embargo, lo anterior no es suficiente. Se requiere, además, que dichas autoridades gocen de un grado apreciable de independencia e imparcialidad, lo cual no depende exclusivamente de la definición jurídica de ciertas competencias sino de un diseño institucional que diferencie efectivamente los centros de poder de decisión y evite, en lo posible, interferencias políticas inmediatas en su funcionamiento.

En segundo lugar, la organización y disposición particulares de los procedimientos, garantizados por medios jurídicos, constituyen también un supuesto imprescindible de la legitimidad que ofrece el derecho. Max Weber considera a la legalidad, es decir, la observancia de criterios y procedimientos formales, como un tipo predominante de la legitimidad en las sociedades occidentales modernas.⁶⁹ A su vez, Niklas Luhmann⁷⁰ ha desarrollado y refinado el análisis weberiano al considerar que los procedimientos despliegan eficacia legitimadora de las decisiones que se producen en ellos en la medida en que transforman las expectativas de los participantes, aislando la eventual resistencia de la parte perdedora y privándola de apoyo social.⁷¹ Sin embargo, esto ocurre solamente cuando los procedimientos logran diferenciarse como *sistemas sociales autonómicos* basados en la *incertidumbre y apertura* de las decisiones que habrán de producir.

Desde otra perspectiva, la sociología social, mediante la operacionalización empírica del concepto de “justicia procesal” (*procedural justice*), ha investigado las condiciones en las cuales los participantes en un procedimiento (sobre todo de tipo judicial) están dispuestos a aceptar decisiones que les son desfavorables (el llamado *procedural justice effect*). Una conclusión importante de esta corriente de análisis es que el proceso encaminado a producir decisiones sociales tiene, para los participantes, un

⁶⁹ Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 2a. ed., México, FCE, 1984, pp. 706 y ss.

⁷⁰ Luhmann, Niklas, *Legitimation durch Verfahren*, 2a. ed., Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1983.

⁷¹ Para Luhmann, se trata de un proceso de aprendizaje por el cual la parte perdedora se ve forzada a adoptar la decisión del procedimiento como premisa de su propio comportamiento futuro.

valor propio e independiente del resultado. Tal valor puede medirse e identificarse gracias a factores tales como el control que tengan los participantes sobre los *inputs* al procedimiento, el tiempo y el nivel de atención que se dedique a sus pretensiones, el grado de violencia que se ejerza sobre ellos (por ejemplo, en una detención policiaca), etcétera.⁷² Dicho de manera más clara: la orientación de las expectativas de los participantes hacia los cauces jurídicos y su efecto legitimador dependen, de manera determinante, de la configuración jurídica específica de los procedimientos de decisión.

Los cuatro conflictos analizados parecen demostrarlo claramente. Dos de ellos (reformas indígena y universitaria) ponen de manifiesto el significado central de la legalidad (procedimiento, órgano competente) para la validez y aceptación de las normas. Los otros dos (elecciones, deudores de la banca) permiten observar el valor propio del procedimiento (judicial) en la medida en que éste *abre* posibilidades de decisión, fundadas en el derecho (por ejemplo, anulación de una elección fraudulenta o declaración de la ilegalidad de los contratos de crédito bancario), que *habrían estado cerradas* si el conflicto se dirimiera únicamente por el poder político y económico de los participantes. Ésta es la función de mediación social del derecho a la que nos referíamos al inicio, y solamente en la medida en que los actores sociales perciban que dicha función es real o probable podrá el aparato jurídico-institucional atraer de manera efectiva la resolución de sus conflictos.

Por último, conviene hacer notar que en el paradigma 1 el juego de expectativas y decisiones se produce esencialmente dentro del ámbito nacional, mientras que en el paradigma 2 —y de ello son un buen ejemplo las elecciones y el movimiento zapatista—, hay tanto decisiones como expectativas del exterior que tienen una influencia más o menos significativa en el ámbito interno. La globalización también es “jurídica” en este sentido.

2. *La autonomía del derecho*

Implícitas en el modelo teórico que hemos esbozado se encuentran las relaciones entre derecho y política, pues hemos señalado que las deci-

72 Véanse Lind, E. Allan y Tyler, Tom R., *The Social Psychology of Procedural Practice*, Nueva York-Londres, Plenum Press, 1988 y Tyler, Tom R., *Why People Obey the Law*, New Haven, Londres, Yale University Press, 1990.

siones político-institucionales se transforman en normas jurídicas, y que las expectativas correspondientes se refieren tanto a dichas decisiones como a su resultado jurídico. Nos queda, pues, por examinar, desde una perspectiva mucho más general, dichas relaciones. Tal cuestión ha generado al menos dos respuestas teóricas divergentes: la de quienes hacen una clara distinción entre uno y otra, y la de quienes consideran al derecho sólo como manifestación particular del fenómeno del poder. Los primeros⁷³ insisten en que en las sociedades modernas el derecho existe como sistema funcionalmente diferenciado y radicalmente autónomo frente al sistema político, si bien no niegan los vínculos, los “acoplamientos estructurales”, entre política y derecho.⁷⁴ Los segundos⁷⁵ identifican en el campo jurídico una manifestación particular de la lucha por el poder en una sociedad, aunque aceptarían que dicha lucha está mediatisada, en todo caso, por la “forma jurídica”. Parecería, entonces, que el antagonismo entre ambas posiciones no es tan nítido. Sin embargo, no se trata de un mero juego semántico, sino de opciones teóricas que, en última instancia, son irreductibles.

Nosotros nos inclinamos por la primera posición, no sólo porque puede argumentarse, desde la historia y la sociología, que el derecho es, en las sociedades occidentales, un elemento de construcción y demarcación “artificiales” de distintos ámbitos sociales —razón por la cual no puede reducirse a ninguno de éstos— sino también porque parece posible observar, en la realidad, procesos de cambio social que conducen a grados crecientes de autonomía social del sistema jurídico, en particular frente a la política.

En este línea de pensamiento, nos parece que en México se puede observar precisamente dicho proceso. La realidad de un régimen autoritario disminuye y subordina el significado y la dinámica independientes del derecho, generando un contexto al que parecen plenamente aplicables las ideas de autores como Bourdieu. No es que el sistema jurídico mexicano no gozara de alguna autonomía, pues no se trataba de una tiranía que ejerciera el poder desnudo de manera absolutamente arbitraria. Por el contrario, las formas y procedimientos del derecho eran importantes, y por ello se respetaban generalmente. Sucede, sin embargo, que dicha autonomía

73 Por ejemplo, Luhmann, Niklas, *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt a. M., Surhkamp, cap. 9.

74 *Ibidem*, cap. 10.

75 Por ejemplo, Bourdieu, Pierre, “La fuerza del derecho”, en *Poder, derecho y clases sociales*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 2000, pp. 165-223.

se encontraba trunca, pues en un número significativo de casos, en especial tratándose de asuntos políticamente sensibles, el sistema jurídico no era capaz de enlazar a sus procesos *internos*, ni de hacer prevalecer en nivel de la *sociedad*, consecuencias tales que habrían implicado una *mediatización efectiva del poder político y económico*.⁷⁶ Así, no resulta sorprendente que la creación de instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en 1990) se haya visto como “mera pantalla” del poder presidencial. No se creía, pues, en el valor autónomo de los procedimientos jurídicos, ni en sus efectos de racionalización, individualización y despolitización de los conflictos sociales.

Pensamos que la idea de transición jurídica que hemos esbozado no puede entenderse si no se presupone un proceso de creciente autonomía del derecho en México. Dicha autonomía, o más bien, su carencia, es también la clave que contribuye a explicar la correspondencia entre los planos de las decisiones y de las expectativas en cada uno de los paradigmas (1 y 2) arriba analizados. No es el presidencialismo *per se* el que determina el tipo de expectativas que hemos asignado al paradigma 1, sino la falta de autonomía del sistema jurídico que ese régimen político trae consigo. Del mismo modo, no es un mero deseo subjetivo el que las decisiones “plurales” y “democráticas” del paradigma 2 correspondan a un sistema “ideal” (occidental) de expectativas orientadas al derecho. Se trata, por el contrario, de correspondencias que pueden verificarse empíricamente en un número significativo de casos. Así, pues, la ansiada “modernidad” parece irse conquistando en la medida en que el derecho va cumpliendo la función de crear e institucionalizar, con todas sus consecuencias, los ámbitos diferenciados de una sociedad compleja.

La autonomía del derecho implica un difícil proceso de aprendizaje para una sociedad. Significa, por ejemplo, aceptar cabalmente que los tiempos, el lenguaje, los ritos, la lógica, la dinámica interna del derecho, permanezcan extraños, e incluso incomprensibles, en términos de la vida

76 Recuérdese la definición de régimen autoritario que ofrece Przeworski (véase nota 46, *supra*). En este sentido, la mediación jurídica efectiva es contraria a los intereses de un sistema autoritario, pues mina su capacidad de control. Una visión similar sobre el caso de Brasil es la que ofrece, desde una impresionante reconstrucción luhmanniana, Marcelo Neves, *Verfassung und Positivität des Rechts in der peripheren Moderne. Eine theoretische Betrachtung und eine Interpretation des Falls Brasiliens*, Berlin, Duncker und Humblot, 1992. Para Neves, el sistema jurídico brasileño es inefectivo y excluye a la mayoría de la población porque no se ha diferenciado suficientemente ni ha logrado su “clausura operativa”. Es un sistema jurídico moderno, pero se trata, cuando más, de una modernidad “periférica”.

cotidiana. Significa permitir, en suma, que la última palabra se pronuncie frecuentemente en el marco de una realidad “irreal”, por boca de una casta profesional que, de entrada, suscita escasa simpatía social. Sin embargo, a cambio, la sociedad capaz de lograr dicho aprendizaje puede esperar que su sistema jurídico le abra la puerta a grados crecientes de complejidad, variedad, individualidad, certidumbre y, ocasionalmente, justicia.