
Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México

HÉCTOR FIX-FIERRO Y SERGIO LÓPEZ-AYLLÓN*

En un trabajo anterior (López-Ayllón y Fix-Fierro, 2000) presentamos un panorama de los cambios en el sistema jurídico mexicano durante el periodo de 1970 a 1999. Utilizando información cuantitativa y cualitativa, cubríamos la evolución de distintos sectores del sistema jurídico, como la legislación (reformas constitucionales y legales), el cumplimiento de las leyes, el Poder Judicial, la enseñanza del derecho, la profesión y la cultura jurídicas. El trabajo tomaba como punto de partida la tesis de que un conjunto de factores y tendencias sociales, sobre todo de tipo económico y político, habían propiciado la creación de una “infraestructura jurídica” (reglas, instituciones y procedimientos) casi completamente nueva en el nivel federal, lo que había ocurrido de manera más visible a partir de 1982 (véase también López-Ayllón, 1997).

* Los autores son investigadores de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Correos electrónicos: ayllon@servidor.unam.mx y hfix@servidor.unam.mx.

Una versión inicial de este trabajo, con el título “The Rule of Law and Legal Change in Mexico (1970-1999)”, se presentó en el congreso anual de la Law and Society Association, llevado a cabo los días 25-30 de mayo de 2000, en Miami Beach, Florida. Varias de las ideas desarrolladas en el trabajo se han planteado y discutido en el marco del proyecto de investigación “Transiciones y diseños institucionales”, en el que participan varios investigadores del IJ y que ha contado con apoyo del Conacyt. También se han recogido algunos de los comentarios a un trabajo anterior que recibimos en un seminario interno del Departamento de Derecho del ITAM. Agradecemos las observaciones de dos dictaminadores anónimos, así como las sugerencias de Jacqueline Martínez Uriarte a la versión revisada del trabajo. Fix-Fierro agradece además la hospitalidad del Law Center de la Universidad de Houston durante el semestre de primavera de 2001.

Este artículo se recibió en agosto de 2000 y fue aceptado para su publicación en marzo de 2001.

En ese mismo ensayo se señalaba, sin embargo, que el cambio jurídico de las últimas décadas no se había limitado a las reformas de tipo sustantivo, procesal y orgánico, sino que los factores apuntados parecían exigir incluso “una mayor intervención de las normas y las instituciones jurídicas en la vida social” (*idem*, p. 156). En efecto, puede suponerse que una sociedad —como la mexicana— que se ha vuelto más compleja, más plural y más orientada al libre mercado, genera nuevas expectativas y demandas frente al sistema jurídico, las que se expresan, por ejemplo, en el insistente discurso, tanto oficial como no oficial, sobre el papel crucial del “Estado de derecho” para la consolidación de un sistema político democrático y de una economía de mercado, esto es, para el desarrollo del país (CIDAC, 1994, cap. 1; SHCP, 1995, cap. 2). Dichas expectativas y demandas también se perciben fácilmente en la creciente visibilidad de los tribunales, a los que se erige en árbitros llamados a resolver, cada vez con mayor frecuencia, importantes y difíciles cuestiones públicas,¹ así como en el papel, cada vez más relevante, que tiene el Congreso de la Unión en el procesamiento de las demandas ciudadanas y su transformación en disposiciones jurídicamente obligatorias. Dicho en otros términos, la sociedad mexicana parece esperar que su derecho no cumpla funciones meramente simbólicas, sino que actúe además como medio efectivo de regulación y de solución de conflictos.²

Nuestro estudio nos permitió también comprobar que existen niveles en la amplitud y la profundidad del cambio en los sectores del sistema jurídico mexicano, un cambio que juzgamos incompleto a la luz de las exigencias de un verdadero Estado de derecho, ya que por un lado

tenemos nuevas leyes e instituciones jurídicas; un número más alto de escuelas de derecho y de egresados de ellas; un Poder Judicial más fuerte; una

¹ Se trata de una tendencia que no es privativa de México. Sobre la nueva prominencia de los tribunales en varias regiones del mundo puede verse, por ejemplo, Guarnieri y Pederzoli (1999, pp. 15 y ss.). Garapon (1997) y Santos (1999) atribuyen esta prominencia tanto a las tensiones a las que la globalización somete al Estado nacional como a las transformaciones de la democracia.

² Véase en López-Ayllón (1997, cap. 5) la distinción entre la “ley que instituye” y la “ley que regula” en el marco de los significados sociales del derecho en México.

creciente conciencia de la población sobre sus derechos. Por el otro, con frecuencia nos encontramos que la legislación es deficiente desde el punto de vista técnico; que la profesión jurídica es débil; que la mentalidad judicial sigue siendo formalista; y que hay una extendida desconfianza hacia las instituciones y los procedimientos jurídicos (López-Ayllón y Fix-Fierro, 2000, pp. 157-158).

Más específicamente, nos pareció que el mayor y más preocupante rezago se encuentra en la enseñanza del derecho y en la profesión jurídica, que siguen funcionando de manera muy tradicional, así como en la ambigüedad con la que la población en general concibe los valores de la legalidad.³

El propósito central de este trabajo es ofrecer una explicación diferente, de tipo más estructural, sobre el cambio jurídico en México. Sostenemos que dicho cambio puede conceptualizarse en términos de una transición ligada de manera fundamental a la transición política, pero distinta de ésta en varios aspectos. La transición jurídica, si así se le puede llamar, ha sido desigual e incompleta, en buena parte por las razones ya apuntadas. No obstante, creemos que una explicación más profunda se encuentra en la creciente, pero todavía insuficiente, autonomía del sistema jurídico frente al político. En efecto, si bien no hay duda de que las instituciones jurídicas (por ejemplo, el Poder Judicial) están logrando niveles crecientes de independencia frente al aparato gubernamental como consecuencia del proceso de democratización política, también es cierto que ahora parecen más vulnerables frente a las presiones organizadas de grupos y movimientos que defienden sus derechos e intereses fuera de los cauces de la legalidad o en contra de ellos, acostumbrados, como lo estuvieron por muchas décadas, a “negociar” su participación en las cargas

³ En efecto, en relación con esto último, las encuestas de opinión realizadas en años recientes muestran que, 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 alto de desconfianza hacia las instituciones jurídicas y los profesionales del derecho. Véase, por ejemplo, Reyes Heróles (2000, pp. 264-267), quien se refiere a un estudio nacional, realizado en 1995 por encargo de la Secretaría de Gobernación, sobre las actitudes de los mexicanos hacia las leyes y la legalidad. De varias de las preguntas de dicho estudio se deduce claramente que una mayoría de la población concibe su cumplimiento en términos de mera conveniencia personal o familiar.

y beneficios de la sociedad con un poder que, a fin de cuentas, tampoco se caracterizaba por su apego estricto a dichos cauces.⁴

Esto que pudo funcionar tiempo atrás es claramente disfuncional en los momentos actuales, pues cada vez resulta más costoso —y a largo plazo se vuelve inviable— que la sociedad mexicana arregle sus diferencias básicas reconociendo las demandas o expectativas de individuos, grupos o incluso de una mayoría de la sociedad, por legítimas que puedan ser, por fuera de la legalidad o en contra de ella. En términos tradicionales, podríamos definir esta cuestión como un conflicto de “legitimidad contra legalidad”.

No cabe duda de que la democratización ha dado nueva beligerancia a las demandas, antiguas y recientes, de la sociedad mexicana, pero no se ha logrado la aceptación del hecho de que la legalidad es, en sí misma, la única forma legítima en que dichas demandas pueden procesarse en las sociedades democráticas modernas. Éste es, pues, un tema central y clásico de la sociología: de qué modo la legalidad y sus procedimientos formales son capaces de producir legitimidad, es decir, aceptación de las decisiones que resultan de ellos. Tanto los autores clásicos, como Max Weber, hasta otros más recientes, como Niklas Luhmann, lo mismo que los representantes de nuevas corrientes de investigación como la llamada *procedural justice*, estarían de acuerdo en que dicha legitimidad no se produce por la mera legalidad o por el simple procedimiento, sino que éstos deben cumplir ciertos supuestos (imparcialidad, resultado abierto, etcétera) para que puedan desplegar su eficacia legitimadora. Quizá es esto lo que todavía no ha ocurrido en México, pues falta el consenso, la comprensión o la identificación con las bases de un sistema jurídico capaz de generar legitimidad para sus decisiones. Hablamos, pues, de la legalidad como forma de la legitimidad.

En suma, nuestra pretensión es contribuir a aclarar el contexto en que está surgiendo un nuevo Estado de derecho en México, así como las condiciones de su viabilidad y consolidación, que no son otras que las que permiten y pro-

⁴ Esto no significa que las instituciones mencionadas no enfrenten, además, sus propias dificultades internas para encontrar su nuevo lugar en un entorno más democrático y exigente, pero tampoco trataremos dicho problema en esta ocasión.

mueven la creciente autonomía del sistema jurídico. Es este último problema el que, a nuestro juicio, confiere sentido a la idea de transición jurídica y unidad al trabajo en su conjunto.

Para desarrollar las tesis esbozadas en los párrafos anteriores, en el próximo apartado examinaremos la idea de transición jurídica y propondremos un modelo esquemático, en dos planos, conforme al cual se puedan analizar, en un ulterior apartado, "casos" recientes que ejemplifiquen la problemática apuntada. En seguida intentaremos caracterizar, de manera más precisa y con base en los casos de la realidad mexicana estudiados, los paradigmas que conforman el modelo propuesto. Luego pasamos a examinar las condiciones jurídicas y políticas de la legitimidad y la legalidad, respectivamente, así como la cuestión de la autonomía del derecho.

CAMBIO JURÍDICO Y TRANSICIÓN JURÍDICA

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.⁵ 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, incluso precedida y encauzada, por cambios muy significativos en el sistema jurídico de los países respectivos, cambios que incluso provocan la necesidad de sustituir un modelo de derecho por otro (por ejemplo, en los países ex socialistas).

Por ello, pensamos que en ese caso se justifica hablar de una verdadera y propia *transición jurídica* 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

⁵ Una definición más general y neutral (porque no implica necesariamente la sustitución de un sistema autoritario por uno democrático) se refiere a la transición como intervalo entre dos regímenes políticos (O'Donnell y Schmitter, 1986, p. 6).

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 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 (véase, por ejemplo, Elster *et al.*, 1998, pp. 63 y ss.). Resulta evidente que, si la preocupación central es la democratización política, la función del derecho será 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 (*idem*, p. 18).

Dentro de esta misma perspectiva, los problemas que plantea la *consolidación democrática* también han llamado la atención hacia los factores jurídicos, que parecen cobrar aquí aún mayor relevancia. Así, en un trabajo reciente, Guillermo O'Donnell (1998), un muy destacado "transitólogo", arguye que la ampliación de la "ciudadanía social" —las libertades, los derechos y las obligaciones fundamentales que corresponden a todas las personas como sujetos de derecho— es una condición 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 que se distinguen, como las latinoamericanas, por sus profundas desigualdades sociales y económicas.⁶ También empieza a ser

⁶ Véase también O'Donnell (1996). 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 de López Ayllón (1997), véanse Cárdenas Gracia (1994 y 1996) y Cossío Díaz (1997 y 2001).

abundante la bibliografía que se ocupa de los problemas, en algunos casos incluso más agudos, que enfrentan las sociedades postcomunistas en su intento de implantar un derecho moderno de tipo occidental (por ejemplo, Los, 1996; Krygier, 1999; Newcity, 1997).

Aunque 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 cómo pueden concebirse las transiciones jurídicas.

LAS DIMENSIONES DE LAS TRANSICIONES JURÍDICAS

Para los propósitos de este trabajo, definiremos a las transiciones en general 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 en situación de crisis, de manera más o menos súbita, 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.

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 es la transición entre el absolutismo y el Estado liberal europeos a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, con sus co-

rrespondientes modelos de derecho (Caballero, 1999).⁷ Una transición jurídica similar es 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 *ancient regime*.

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, parece que la idea de transición jurídica no tiene ya un significado preciso. Para evitar esta apresurada conclusión, es posible hacer una distinción entre transiciones jurídicas (sistémicas) "amplias" y "restringidas" (González y López-Ayllón, 1999, p. 9). 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 quizá, 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, comprende el cambio del sistema jurídico como un todo (González y López-Ayllón, 1999, p. 9; Huerta Ochoa, 2000).⁸ Hay lugar a pensar, entonces, que México podría estar sufriendo una transición jurídica de tipo sistémico en los dos sentidos apuntados (*cfr.* González y López-Ayllón, 1999, pp. 9-10).

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 tales 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

⁷ 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, Berman (1996) sitúa los orígenes de los sistemas jurídicos modernos en la "revolución papal" del siglo XI (!!).

⁸ Debe aclararse que ahí se emplea el término "sistema jurídico" en un sentido normativo y no sociológico, como el que preferimos nosotros.

natural suponer, estas cuestiones han atraído principalmente la atención de los organismos nacionales e internacionales del desarrollo, los cuales han iniciado y promovido programas “de transferencia de tecnología jurídica” que han topado con diversos obstáculos, los que han favorecido la consideración de aspectos más amplios, como los culturales, y sus efectos sobre la reforma jurídica (*cf.* Thome, 2000). Sin embargo, queda aquí un extenso campo que la sociología jurídica comparada todavía puede explorar, en la medida en que analice, por ejemplo, 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 (véase, por ejemplo, Dezalay y Garth, 1995).⁹

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, concepto que, por cierto, sería análogo al de cultura política (o de cultura cívica).¹⁰ 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 requerido examinar la presencia o, la mayoría de las veces, la ausencia de las bases culturales que aquélla parece requerir, dando lugar al dilema que un autor ha denominado “de optimismo institucional” contra “pesimismo cultural” (Krygier, 1999).

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

⁹ Nosotros hemos identificado la importancia de esta dimensión en el trabajo ya citado (López-Ayllón y Fix-Fierro, 2000).

¹⁰ El trabajo de O'Donnell, ya citado (1998), parece dar a entender que el concepto de cultura jurídica sería más amplio y englobaría al más específico de cultura política (ciudadana), en la medida en que ésta se apoya en la noción de igualdad, de capacidad jurídica y del disfrute de ciertos derechos básicos.

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 procesos de decisión. Se refiere, pues, a la estructura institucional resultante del proceso de cambio jurídico, lo que es especialmente visible en el caso de México, según dejamos apuntado.

Como puede advertirse, hay una clara vinculación entre las dos últimas dimensiones —la cultural y la político-institucional— en la medida en que se postulan 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 de las bases culturales de una sociedad sobre el funcionamiento de sus instituciones.¹¹ 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: resaltar 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.

¹¹ La cita obligada aquí es la de Putnam (1993). Véase Knight (1996) en relación con la importancia y la continuidad de la cultura política en México.

UN MODELO PARA EL ANÁLISIS DE LA TRANSICIÓN JURÍDICA

Para efectos del análisis de “casos” que haremos más adelante, proponemos aquí un modelo de cambio jurídico 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 cual las decisiones “políticas”, en un sentido amplio, se vinculan con una dinámica institucional específica, para transformarse en decisiones jurídicamente válidas. Como ya se dijo, este plano corresponde a la dimensión político-institucional que hemos esbozado, lo que significa que sus variables relevantes 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 que intervienen en la adopción de decisiones, 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.¹² 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 po-

¹² Luhmann (1985) 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 que tiene que modificarse en consecuencia (un buen ejemplo de ello es 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 sólo la decepción la que obliga a tomar partido por la reacción de tipo cognitivo o normativo.

líticos (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 (Luhmann, 1988, p. 278),¹³ así como por la existencia de procedimientos que tienen por objeto incorporar y transformar las expectativas relacionadas con el proceso de decisión (*cf.* López-Ayllón, 1988). Este modo de ver las cosas tiene la consecuencia de preservar la relación de circularidad 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 otorga 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.

En el siguiente apartado trataremos de aplicar este modelo a varios "casos" de la realidad mexicana reciente, los cuales, en nuestra opinión, muestran de manera clara los problemas y los dilemas de la institucionalización de la legitimidad de la legalidad.

LOS CASOS

En este apartado presentamos cuatro casos de la realidad mexicana reciente, en los cuales se muestran los conflictos, las tensiones y los dilemas que derivan de los intentos de hacer efectiva una legalidad determinada. Se trata de los

¹³ Luhmann señala que la teoría sociológica ha contribuido muy escasamente a la teoría de la decisión, en lo esencial 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 (Luhmann, 1988, pp. 272 y ss.).

conflictos poselectorales a partir de los años ochenta; del movimiento de los deudores y la crisis de la banca a partir de 1995; del movimiento neozapatista iniciado en Chiapas en enero de 1994, y de la "huelga estudiantil" en la Universidad Nacional Autónoma de México de 1999-2000.

Estos casos nos parecen representativos de la problemática que queremos analizar. Para efectos de la exposición, haremos primeramente un breve recuento de hechos y fechas importantes, para luego pasar a un análisis en términos del modelo conceptual esbozado.

LA DINÁMICA DEL CONFLICTO POSELECTORAL

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 antes 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 legitimidad de un gobierno formalmente democrático cuyo sustento real se encontraba todavía en la "legitimidad revolucionaria", es decir, en el poder ganado y conservado, primero por la fuerza de las armas y, luego, por la represión selectiva y el monopolio de los recursos políticos y económicos del Estado. El régimen ejercía entonces un férreo control sobre la organización y el 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 (*cf.* Molinar Horcasitas, 1991).¹⁴

¹⁴ En estos términos, resulta muy significativa la que Przeworski (1993, p. 60) señala como característica esencial de los regímenes autoritarios, esto es, el 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*" (traducción de HFF).

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. Dichos conflictos 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.¹⁵

Los conflictos poselectorales de este tipo empezaron a multiplicarse en los años ochenta, si bien hay antecedentes significativos desde la década de los cincuenta. Al tiempo que iniciaba 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 gobierno mexicano que admitió la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refirieron a varios procesos electorales (como el de Chihuahua en 1986) que según los quejosos (miembros del Partido Acción Nacional, PAN) 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 (Fix-Fierro, 1995). 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 resultante 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.

¹⁵ De acuerdo con Calderón Mólgora (1994, p. 75), 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 al interior del mismo partido gobernante, del cual puede desprenderse también la "fuerza política competitiva" a la que se hace alusión.

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 resultado 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 provocaron la renuncia de los gobernadores electos de varios estados y el nombramiento de interinos que convocaran a nuevas elecciones en un plazo determinado (notablemente, Guanajuato y San Luis Potosí en 1991, Michoacán en 1992).

Lo característico de todas estas soluciones es que se han producido por fuera o por encima de la legalidad vigente, ya que, por un lado, no había —no resultaban confiables ni imparciales— medios institucionales 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 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 (Eisenstadt, 1999).

Plano de las decisiones

En este plano consideraremos, primero, las decisiones que establecen las reglas básicas de los procesos electorales (leyes electorales); después, las decisiones que permiten su organización y desarrollo. Por último, analizaremos las decisiones y los criterios conforme a los cuales se resuelven los conflictos y las controversias de naturaleza electoral.

Por lo que se refiere al primer tipo de decisiones, el cambio se ha manifestado esencialmente en los grados crecientes de consenso que han ido logrando las leyes electorales, como consecuencia de la presión social a favor de su reforma y de la pluralidad cada vez mayor de fuerzas políticas representadas

en los órganos legislativos, tanto federales como estatales, que han intervenido en su aprobación. Así, si bien en un principio fue decisión exclusiva, discrecional y controlada del régimen la de hacer algunas concesiones en materia de representación de las minorías políticas en el nivel federal (1962, 1973, 1977),¹⁶ después del descalabro de 1988 el propio régimen se ve obligado a lograr el apoyo de una o más fuerzas políticas de oposición en la aprobación de las nuevas reglas electorales. De este modo se suceden rápidamente las reformas constitucionales y legales de 1990, 1993, 1994 y 1996. Debe hacerse notar que esta última reforma fue aprobada unánimemente por los tres principales partidos políticos nacionales, al menos en sus aspectos constitucionales. Y si bien para algunos de ellos hay todavía temas que quedan pendientes de reglamentación o modificación, puede decirse que dichos actores están conformes en lo esencial con las reglas vigentes.

Por lo que se refiere a las decisiones relativas a la organización y desarrollo de los procesos electorales, hasta entrados los años noventa el régimen estableció y conservó un control casi absoluto de dichas decisiones por conducto de la Comisión Federal Electoral (CFE) como organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación. Las reformas de 1977 y 1986 afectaron la composición de dicho órgano, pero no alteraron esencialmente su carácter "parcial", si se toma en cuenta que se otorgó en él voz y voto a los partidos políticos, y que el número de sus representantes se hizo depender de su fuerza electoral, a lo cual se agregó la presencia de miembros de los órganos legislativos, aunque también de acuerdo con criterios de proporcionalidad, todo lo cual reforzaba el dominio del gobierno y su partido.¹⁷

Con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990 comenzó a cambiar sustantivamente esta situación, a través de la introducción, primero, de la figura de los "consejeros magistrados", y luego la de los "consejeros ciudadanos" (1994) y los "consejeros electorales" (1996), quienes son nombrados

¹⁶ Resulta conveniente señalar que en esas ocasiones se realizaron consultas públicas sobre los temas de la reforma, aunque el resultado podía considerarse esencialmente predeterminado.

¹⁷ Dicho en otros términos: se trasladaron a un ámbito que debió gobernarse por una estricta imparcialidad (la del derecho) los criterios de lucha política partidista que imperaban en la arena electoral (Martínez Uriarte, 1994).

por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados, y en segundo término, mediante la supresión del voto de los partidos en el órgano de gobierno del IFE (1994). Después de la reforma de 1996, si bien no han faltado acusaciones de parcialidad a este organismo, tampoco han dejado de prodigarse los reconocimientos a su desempeño, ratificado por la confirmación de la mayoría de sus resoluciones impugnadas ante el Tribunal Electoral.

Finalmente, en lo que se refiere a la resolución de controversias electorales, puede decirse que hasta 1990 imperan claramente los criterios políticos, representados por la actuación de los colegios electorales de las cámaras del Congreso de la Unión. Los intentos previos de incorporar a las instituciones judiciales a la resolución de controversias electorales (facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia, recurso de reclamación ante ese Alto Tribunal), no resultaron afortunados, pues no se tomaron en serio la naturaleza ni las posibilidades de los mecanismos jurisdiccionales, en cuanto excluyen precisamente los criterios directamente políticos, así como tampoco la jerarquía de la Suprema Corte. Por ello, no resulta sorprendente que estas experiencias hayan fracasado y que la Corte se haya negado finalmente a ejercer estas facultades (Moctezuma Barraquán, 1994, pp. 324 y ss.). Igualmente resultó un fracaso la primera experiencia con un tribunal especializado, el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, creado por la reforma de 1986-1987 y dotado de débiles e insuficientes facultades (Eisenstadt, 1999, pp. 997 y ss.). Sin duda, tal estado de cosas fomentó la multiplicación de los conflictos poselectorales.

Nuevamente, la situación empieza a modificarse de manera significativa con la creación del Tribunal Electoral Federal (TFE) en 1990 y con el proceso de perfeccionamiento y otorgamiento de crecientes facultades al mismo, hasta llegar a la situación actual, en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha convertido en máxima autoridad electoral y en árbitro final de todos los procesos electorales del país. Un aspecto no menor de este proceso de judicialización de la materia electoral consiste en la posibilidad, lograda apenas en 1996, de que la Suprema Corte pueda examinar la constitucionalidad de las leyes electorales, tanto federales como locales, y anular, con efectos generales, las disposiciones respectivas que no se ajusten a la Constitución federal.

Plano de las expectativas

Puede suponerse que las expectativas 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, por parte 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 en este plano es la creciente influencia de las expectativas de actores externos en relación con los procesos electorales del país.

LA REBELIÓN ZAPATISTA EN CHIAPAS

El 1 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 la "Primera Declaración de la Selva Lacandona",¹⁸ el EZLN, "después de haber intentado todo por poner en práctica la legalidad ba-

¹⁸ Véase www.ezln.org/primer-declaracion-lacandona.htm (consultada en enero de 2001). Existen numerosos comunicados que documentan las demandas del EZLN. La mayor parte de ellos pueden verse en EZLN (1994-1997).

sada en nuestra Carta Magna”, invocó el artículo 39 de la Constitución¹⁹ 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; se iniciaron una serie de combates en la región que obligaron al EZLN a replegarse. Las hostilidades concluyeron el 12 de enero mediante una declaración unilateral de cese al fuego decretado por el presidente Carlos Salinas de Gortari. Este hecho fue motivado en parte por la presión de la sociedad civil que, particularmente en el Distrito Federal, pero también en el extranjero, simpatizaba con la causa zapatista, y por el temor del gobierno a iniciar una represión generalizada en la región (Salinas de Gortari, 2000, p. 831).

Hacia mediados de enero se produjo también un viraje en el discurso del 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, 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; los resultados, publicados hacia principios de junio,

¹⁹ “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.”

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 1994 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, 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 Larrainzar, 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.²⁰

La COCOPA plasmó los Acuerdos de San Andrés en un anteproyecto de reforma constitucional en noviembre de 1996. Sin embargo, el Ejecutivo federal, haciendo eco de las voces de diferentes expertos y grupos sociales, encontró inaceptable el texto propuesto, pues ponía en peligro, entre otros aspectos, la integridad territorial del Estado mexicano. Por ello, el Gobierno realizó dos se-

²⁰ Véase el texto de los "Acuerdos de San Andrés" en www.ezln.org/sanandres/documento-2.htm (consultada el 14 de febrero de 2000).

ries 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).²¹ 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, cambia el contexto en el que se desenvuelve el conflicto. El presidente Vicente Fox ha enviado al Congreso la iniciativa originalmente elaborada por la COCOPA. Sin embargo, el Congreso aún no se ha pronunciado sobre ella. La marcha de los zapatistas hacia la capital para promover sus demandas agrega un ingrediente más de incertidumbre al desenlace del conflicto.

Plano de las decisiones

La revuelta de Chiapas significa un desafío directo y profundo a las instituciones. Desde su inicio encontramos el cuestionamiento a la legitimidad de todo el aparato estatal. Curiosamente, la confrontación encuentra como sustento la invocación a la Constitución, ya sea en su texto "original", ya sea en el llamado a la expedición de una nueva Carta Magna. El referente central en muchas de las declaraciones del EZLN es la propia Constitución. Además, y a diferencia de la historia reciente de otros países latinoamericanos donde se han producido brotes guerrilleros similares, el movimiento zapatista y sus demandas se han podido encuadrar parcialmente dentro de una vía política e institucional porque el proceso general de cambio del país así lo ha permitido y promovido. Así, llama la atención que las divergencias actuales giren más bien en torno al alcance jurídico de las demandas indígenas y a su reconocimiento por el Estado.

²¹ Para un análisis detallado de los contenidos de las diferentes iniciativas véase Cossío *et al.* (1998).

El proceso de toma de decisiones en el conflicto chiapaneco es muestra paradigmática de los espacios de generación de legitimidad, de sus alcances y límites institucionales. A la declaración de guerra la sigue una primera ronda de negociaciones que dan por resultado los primeros acuerdos entre las partes. Dichos acuerdos serán objeto de una “consulta con las bases”, en la que, según los propios zapatistas, fueron rechazados por mayoría abrumadora. Tanto estos acuerdos como la Convención Nacional Democrática plantean la cuestión de la ineffectividad y la escasa representatividad de acuerdos y actos políticos realizados fuera de los cauces institucionales reconocidos.

Un escenario distinto, más complejo, es el resultado de los Acuerdos de San Andrés. Luego de meses de difíciles pláticas, se alcanzaron diversos compromisos en un documento que, como es natural en una negociación, admite múltiples lecturas. En efecto, el problema surge cuando estos acuerdos, que son de naturaleza solamente política, deben ser traducidos y formalizados en un lenguaje específico, el de la ley, y en el marco de un espacio de discusión mayor: el Congreso de la Unión. La supuesta univocidad y la “legitimidad” de los Acuerdos de San Andrés se diluyen y se fraccionan al admitir múltiples lecturas desde diversas ópticas, no siempre coincidentes con la de los redactores de los propios acuerdos. Ello impide el consenso necesario para establecer los contenidos de una ley aceptable para todos y que pueda funcionar dentro de las reglas establecidas del sistema jurídico mexicano. La complejidad de los intereses representados en el Congreso, espejo imperfecto de una sociedad plural, les hace perder tal significado único y los vuelve de nuevo objeto de negociaciones diferenciadas.

Lo que todo ello muestra es que, si bien las negociaciones y los acuerdos políticos son muy importantes, el *locus* de su realización también es significativo, pues solamente los órganos de la representación nacional son los que pueden, en última instancia, transformarlos en decisiones permanentes. Los zapatistas y sus simpatizantes parecen no haberlo entendido cabalmente, así como tampoco han tomado suficiente nota de que el Ejecutivo federal ya no es la instancia única capaz de garantizar, con su sola autoridad, la vigencia jurídica de un acuerdo político, por importante que éste sea.

Plano de las expectativas

En este plano encontramos, del lado del EZLN, la presencia de un discurso de fuerte contenido jurídico, en la medida en que se plantea, a favor de los indígenas, la reivindicación de derechos específicos. 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 el periodo colonial una razón, entre otras posibles, de cómo y por qué las expectativas indígenas del conflicto zapatista se han orientado hacia una vía jurídica e institucional. Señala Woodrow Borah (1983, pp. 38-40) 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” (*idem*).

No obstante, 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%) no tiene la expectativa de que esté 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 CRISIS DE LA BANCA Y EL MOVIMIENTO DE LOS DEUDORES

Después de la aparente bonanza de principios de los años noventa, la crisis económica de diciembre de 1994 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 giraban alrededor de 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 cuestión la capacidad de las instituciones gubernamentales para procesar los conflictos y ofrecer una salida viable para las partes.

De las distintas organizaciones, quizá la más visible e importante ha sido el movimiento conocido como "El Barzón".²² 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 encami-

²² Parte de la información de este apartado se ha tomado de varios sitios de internet. Mencionamos los siguientes: www.elbarzon.org, www.barzon.org.mx, www.prodigy.com.mx/barzonmi/barzon.htm (consultadas en enero y febrero de 2001).

nados 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 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 proactivamente la ilegalidad de la capitalización de intereses (llamada pacto de anatocismo).²³ 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 y otro sentido.²⁴ 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

²³ 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.

²⁴ 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.

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 Corte, que no fue unánime,²⁵ estableció una serie de criterios conforme a los cuales los tribunales colegiados debían resolver cada asunto.²⁶ 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.

Plano de las decisiones

En este plano analizaremos las decisiones de los deudores al enfrentar los juicios; después, examinaremos el cambio de estrategia que "judicializó" el conflicto; finalmente, nos referiremos a la decisión de los tribunales.

Para muchos deudores la crisis implicó una situación adversa, inesperada, que se percibió como profundamente injusta. Ante la imposibilidad de pagar las mensualidades por el incremento brutal de las tasas de interés, o bien, al percatarse de que a pesar de estar pagando mensualidades de montos mucho mayores a los estipulados la deuda no sólo no disminuía, sino que aumentaba de modo considerable, muchos clientes de la banca dejaron sencillamente de pagar. Consecuencia inmediata de ello fueron las acciones intimidatorias de los despachos de cobranzas y los procedimientos judiciales iniciados por los bancos. Ante la desconfianza y la imposibilidad de asumir los costos de una defensa jurídica, muchos deudores optaron por la autodefensa, agrupándose en organiza-

²⁵ 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.

²⁶ 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. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, 9ª época, tomo VIII, octubre de 1988, pp. 6 y 335, y 5 y 365-384.

ciones que les permitieran enfrentar directamente a los bancos y al aparato judicial, al cual veían como “agente” de los primeros.

El enfrentamiento tomó un giro decisivo en virtud de la intervención de diferentes grupos de abogados, quienes encontraron y ofrecieron a sus clientes argumentos de defensa jurídicos. No se trataba simplemente de oponerse a las demandas interpuestas por los bancos, sino de la posibilidad de demandar, con bases legales, la nulidad de los contratos celebrados con las instituciones de crédito. El argumento tuvo éxito en algunos casos, lo cual incrementó su valor simbólico. El derecho, por una vez, parecía estar del lado de las víctimas de una injusticia. La arena de la decisión pasó así del aparato administrativo al campo judicial.

Quizá el hecho de mayor trascendencia para su desenlace ha sido que un conflicto cuyo origen parecía meramente jurídico (falta de pago de un crédito), pero que ya había asumido importantes dimensiones económicas, políticas y sociales, haya sido reencauzado hacia una instancia de resolución de esa misma naturaleza. Por primera vez en la historia reciente del país, diversos tribunales primero, y la Suprema Corte en última instancia, debieron enfrentar y “resolver” un conflicto de orden social mediante argumentos jurídicos sofisticados que ponían en juego valores formales frente a demandas de justicia y equidad.

Tal vez los ministros de la Corte dudaron entre adoptar una decisión de justicia material (dar la razón a los deudores con base en criterios de equidad) y una de justicia formal, mediante la cual se pudiera, con base en una argumentación técnica jurídica, desactivar el conflicto sin poner en peligro el conjunto del sistema bancario. El precio que habría que pagar, en cierto modo, era la legitimidad de la Corte. En este sentido, resulta capital el análisis del voto particular de tres ministros, quienes se alejaron de la mayoría para argumentar con base en consideraciones de justicia. Sin embargo, la decisión legal de la Corte alcanza, a pesar de resistencias aisladas, legitimidad relativa entre los actores. La relativa apertura de la decisión (en tanto que no fue unánime) y el haber sido el resultado de un proceso judicial “abierto” a las partes, le permitió soportar los costos sociales que acarrearía.

Plano de las expectativas

En este plano 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 (plantonos, 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 forzar una "tregua judicial" o una reducción de los intereses. La intervención de los abogados y la judicialización del conflicto modificó estas expectativas. Ahora se trataba 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, quizá, 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.

LA HUELGA ESTUDIANTIL EN LA UNAM

El conflicto que paralizó durante casi diez meses a 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 (véanse Moreno y Amador, 1999; Tello *et al.*, 2000; Sheridan, 2000), por lo que simplemente recordaremos algunos hechos que sirvan de base para un análisis posterior.

A principios de 1999, el rector de la UNAM, Francisco Barnés, quien ya ha-

bía logrado la aprobación de algunas controvertidas reformas académicas,²⁷ 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.²⁸

El 15 de marzo de ese año, el Consejo Universitario aprobó, en una tormentosa sesión que tuvo que desarrollarse fuera de las instalaciones de 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, radicalizándose las posiciones de los estudiantes agrupados en el CGH. 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 fines 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 comuni-

²⁷ Nos referimos en particular a la supresión del pase automático, al establecimiento de un plazo para concluir estudios y a la desvinculación de las "prepas populares" respecto de la UNAM.

²⁸ Debe hacerse notar que otros rectores, en años pasados, habían propuesto modificaciones similares que tuvieron que ser retiradas ante la oposición que generaron.

dad 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 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 continuar con el movimiento sin ceder en ninguno de sus puntos petitorios. La situación se volvió entonces extremadamente tensa; incluso ocurrieron 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 en 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.

Plano de las decisiones

Debe hacerse notar, en primer término, que la UNAM se gobierna internamente con fundamento en su Ley Orgánica, expedida en 1945 y que no ha sufrido modificaciones desde entonces. Un sector importante de la comunidad universitaria está en desacuerdo con la estructura de gobierno que establece la Ley Orgánica y, por tanto, no se siente representada por los actuales órganos de la

autoridad universitaria, ni acepta como legítimas sus decisiones, especialmente si afectan aspectos sensibles de la vida de la Universidad, incluso si dichas decisiones han sido adoptadas con estricto apego a la legislación universitaria vigente. Por tanto, dichos sectores se han sentido legitimados, en diversas ocasiones, a oponerse por todos los medios, incluso la fuerza, a la aplicación de tales medidas, lo que también en forma recurrente ha llevado a los mismos órganos que las aprobaron a dejarlas sin efecto, lo que ha dañado aún más su autoridad.

Así, una demanda permanente de estos grupos opositores ha sido la de "democratizar" los órganos del gobierno universitario. Como dicha democratización implica, en última instancia,²⁹ realizar modificaciones a la Ley Orgánica y hasta ahora el Congreso de la Unión no ha decidido llevarlas a cabo, dichos grupos han propuesto (y en algunos casos logrado) la creación de órganos "paralelos", que sean legítimos en su composición y orientación ideológico-política, no obstante su falta de fundamento en la legislación universitaria.

Como en conflictos anteriores, el de 1999-2000 se inicia con la percepción, al menos de una parte significativa de los estudiantes e incluso de algún sector académico, de estar frente a una decisión autoritaria del rector, la cual fue meramente "legalizada" por la intervención del Consejo Universitario. La sesión en la cual se aprobaron las modificaciones al Reglamento de Pagos se realizó fuera del recinto universitario y en ella no participaron los consejeros universitarios alumnos que se oponían a la medida. El traslado de la sesión se debió al temor fundado de que los grupos inconformes impidieran su realización por medios violentos. Sin embargo, ello bastó para que se cuestionara la legalidad de la actuación del Consejo.

Las medidas tomadas a continuación por el movimiento estudiantil fueron claramente de fuerza. Aunque los inconformes trataron de legitimar sus acciones mediante la organización de asambleas en escuelas y facultades, no lograron mantener esta ficción por mucho tiempo. De hecho, tuvieron que recurrir,

²⁹ La Ley Orgánica ofrece un marco que ha permitido modificar la composición de los órganos de representación de la Universidad (por ejemplo, incluyendo representantes de los investigadores en el Consejo Universitario). Sin embargo, esto no resulta suficiente para los grupos mencionados, que cuestionan frontalmente la estructura del gobierno universitario.

cada vez con mayor frecuencia, a actos intimidatorios o violentos para evitar que los estudiantes moderados tomaran el control del movimiento.

La reacción institucional fue, a su vez, muy ambigua. Aunque sostuvo la legalidad de las medidas aprobadas por el Consejo Universitario, decidió no solicitar el uso de la fuerza pública para recuperar las instalaciones, y en cambio, apostó al camino del diálogo. Esta vía enfrentó diversos problemas: primero, encontrar interlocutores que los estudiantes reconocieran como legítimos; segundo, la intransigencia del propio movimiento estudiantil, que consideraba irrenunciable su pliego petitorio; finalmente, la exigencia de realizar un “Congreso democrático y resolutivo”. Este punto era claramente inaceptable para las autoridades universitarias, quienes no podían desconocer las instancias de decisión establecidas por la legislación universitaria. Paradójicamente, el conflicto se inició con acciones de dudosa legalidad por parte de las autoridades, pero una vez impuesto el paro, era inevitable tener que recurrir a la legalidad como última línea de defensa contra un movimiento que había puesto en cuestión todo el sistema. Resulta particularmente significativo que el Consejo Universitario haya aceptado derogar los cambios al Reglamento de Pagos, incluso con los votos de los consejeros estudiantiles. Esta decisión ya no fue suficiente para desactivar al movimiento estudiantil, que no reconocía legitimidad alguna a ese órgano.

Ante el fracaso de estas iniciativas y la clara, quizá justificada, resistencia al uso de la fuerza pública, fue necesario regenerar mediante un “plebiscito” todo el proceso de legitimación de la autoridad universitaria. Desde luego, este último recurso no estaba previsto en la legislación universitaria, pero tampoco la contravenía, pues únicamente se pedía a la comunidad universitaria pronunciarse sobre las propuestas que el rector haría al Consejo Universitario para resolver el conflicto. Organizada con todas las garantías, en la consulta participaron cerca de 180 mil universitarios, pero el CGH, acorralado, se negó a reconocer el resultado de la votación. Sin duda, el posterior uso de la fuerza pública fue posible, en gran medida, en virtud del resultado del plebiscito y de la negativa del CGH a entablar un diálogo constructivo inmediatamente después.

Por lo que toca al desenlace formal de la huelga, es de hacerse notar que

éste estuvo en manos de los jueces. Fue una orden judicial la que autorizó la intervención de la policía, pero con el único propósito de permitir su cumplimiento. Y a los jueces les correspondió también poner fin a los procesos penales iniciados contra los huelguistas.

Plano de las expectativas

El conflicto universitario muestra la polarización en las percepciones sobre el derecho que pueden 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 resulta 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.³⁰

También resulta interesante la actitud de las autoridades universitarias, quienes parecían tener la expectativa de que la invocación a la legalidad y la

³⁰ 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 gratuidad de la educación superior pública.

autoridad serían suficientes 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, por la escasa legitimidad de las propias autoridades universitarias, y por la misma inconsistencia de su actuación.

Los opositores a los huelguistas, por su parte, se sienten agraviados, impotentes, y dirigen sus expectativas de solución hacia la autoridad pública, de la que esperan que "aplique estrictamente la ley", aun si ello implica alguna medida de "represión". El gobierno del Distrito Federal, cuya simpatía por las demandas estudiantiles está fuera de duda, alega su falta de competencia en el asunto, no obstante que con motivo del paro se producen incidentes que desbordan el ámbito estrictamente universitario. Por su parte, el gobierno federal, por boca del presidente de la República, se niega a "reprimir" a los estudiantes, temeroso de repetir lamentables episodios de la historia nacional reciente. Parece esperar, en cambio, un claro "mandato" de la opinión pública para restaurar la legalidad. Sin embargo, mientras se producía tal mandato, tampoco quiso recurrir a una vía legal alterna que no implicaba "represión" en tal sentido: permitir la continuación de las investigaciones del Ministerio Público Federal.

La opinión pública desempeña un papel relevante en este episodio, en la medida en que las partes buscan ahí apoyo para sus pretensiones y propuestas, y ella misma refleja la división que da origen al conflicto. Por ello, su actitud ante la "aplicación estricta de la ley" parece ambigua e indecisa. Sin embargo, la realización del plebiscito, que crea un consenso mínimo y legitima así la propuesta de solución del rector, parece remover el último obstáculo para la intervención, pacífica y respetuosa de los derechos humanos, de la autoridad pública.

LEGITIMIDAD CONTRA LEGALIDAD: LA AUTONOMÍA DEL DERECHO

LOS PARADIGMAS DE LA TRANSICIÓN JURÍDICA MEXICANA

En este subapartado retomamos el modelo de decisiones y expectativas utilizado en el análisis de los casos, a fin de proponer un esquema explicativo de las tendencias de la transición jurídica en México (figura 1). Dicho en otras pa-

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 Legitimidad estricta
	Nacional	Global

labras: pretendemos generalizar algunos de los aspectos identificados en los casos 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 observados en el contexto de los casos, tampoco se deduce plenamente de éstos, sino que implica una reconstrucción en términos de tipos ideales contrapuestos (paradigmas 1 y 2).

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 las competencias de los órganos judiciales (Fix-Fierro, 1999) y se refleja también en una estructura gubernamental relativamente simple, en la que las dependencias administrativas desempeñan un papel social especialmente prominente. Por último, los propios mecanismos de control político impiden que las decisiones sean públicas y transparentes.

La transición hacia el paradigma 2 se caracteriza, esencialmente, por que 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 las negociaciones y los acuerdos entre ellos. Por la misma razón, las decisiones tienden a hacerse abiertas, públicas y transparentes. 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; el fundamento de su legitimidad se encuentra precisamente en la posibilidad de decidir de manera imparcial y racional conforme a derecho.

Algunos de 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 sometidas 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, parece que el conflicto en la UNAM se debe, en parte, a la subsistencia 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 no confían en los cauces jurídicos, o bien, 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 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 dere-

cho. 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, no significan otra cosa que la "aplicación estricta de la ley". Los casos analizados, especialmente el relativo a las elecciones, indican una orientación creciente de las expectativas hacia lo jurídico. Sin embargo, este cambio es todavía precario. Lo que sí queda de manifiesto, y a ello nos referimos enseguida, es que tal orientación parece depender, en todos los ejemplos estudiados, del modo de creación y de aplicación de las normas, así como del tipo y características de los procedimientos respectivos.

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.

LEGITIMIDAD CONTRA LEGALIDAD

Desde un punto de vista superficial, los casos que hemos analizado parecen ejemplificar claramente el conflicto que hemos denominado "de legitimidad contra legalidad". Sin embargo, un análisis más cuidadoso revelará que las cosas son más complejas. Con el fin de dar mayor profundidad al análisis y de hacerlo más sistemático y general, nos proponemos examinar aquí las relaciones entre derecho y política desde una doble perspectiva: desde las "condiciones jurídicas de la legitimidad", y desde las "condiciones políticas de la legalidad". Se trata, pues, de averiguar cuáles son las condiciones conforme a las cuales el sistema político y el sistema jurídico pueden estabilizar y consolidar sus prestaciones mutuas en un entorno sustancialmente distinto al que prevaleció durante varias décadas.

Condiciones jurídicas de la legitimidad

El término “condiciones jurídicas de la legitimidad” implica investigar los elementos jurídicos que incrementan la probabilidad de que las decisiones políticas sean también consideradas como decisiones legítimas. Desde esa perspectiva, es justamente el concepto de Estado de derecho el que pretende indicar tales elementos. Para los efectos de este trabajo, queremos referirnos solamente a dos de esos aspectos: la supremacía constitucional y la configuración jurídica de los procedimientos de decisión.

Las sociedades democráticas contemporáneas aceptan la idea de que todas las decisiones de las autoridades públicas encuentran su fundamento y limitación en un ordenamiento jurídico supremo: la Constitución. Sin embargo, la supremacía jurídica de la Constitución (y esto incluye el respeto incondicional de los *derechos fundamentales* reconocidos en ella) requiere mecanismos específicos que la hagan operativa. Dichos mecanismos, que son habitualmente de naturaleza judicial o cuasijudicial, conforman la *justicia constitucional*.

El sometimiento de la política a criterios jurídico-judiciales (“juridificación” o “judicialización de la política”) conlleva, de entrada, una limitación de las formas y contenidos de sus decisiones. Sin embargo, como atinadamente pone de manifiesto Niklas Luhmann (1993, cap. 10), esta limitación significa también, por otro lado, un incremento considerable de las posibilidades de hacer política utilizando el derecho como instrumento. Esto nos permite entender por qué la posibilidad que tienen los llamados tribunales constitucionales de anular las decisiones de una mayoría plasmadas en las leyes contribuye, por paradójico que parezca, a legitimar a las instituciones del Estado. En efecto, en las contadas ocasiones en que efectivamente ejercen dicha posibilidad, sólo se anulan ciertas decisiones, pero no se cuestiona el entramado institucional que las produce. Pero sobre todo, en un número abrumador de casos, los tribunales constitucionales declaran la conformidad de dichas decisiones con la Constitución (Fix-Fierro, 1999, pp. 169 y ss.).

En nuestro país ha habido avances importantes en este terreno en los últimos años, pero no los reseñaremos aquí. Tales avances no se observan direc-

tamente en los casos que hemos analizado, salvo en la materia electoral, y ahí quizá de una manera tangencial, dada la novedad de la vía para impugnar la constitucionalidad de las leyes electorales ante la Suprema Corte. Sin embargo, resulta significativo que en estos pocos años la mayoría de las llamadas "acciones de inconstitucionalidad" se hayan referido a leyes electorales y que en varios de dichos casos la Corte haya anulado algunas de las disposiciones impugnadas (Fix-Fierro, 1999, p. 214). No hay duda de que la importancia de estos y otros mecanismos de la justicia constitucional se irá ampliando en la medida en que la sociedad mexicana se atreva a dirimir sus diferencias también en el terreno constitucional.

En segundo lugar, la organización y disposición particulares de los procedimientos, garantizados por medios jurídicos, constituyen también un supuesto imprescindible de la legitimidad. Max Weber considera a la legalidad, es decir, la observancia de criterios y procedimientos formales, como tipo predominante de la legitimidad en las sociedades occidentales modernas (1984, pp. 706 y ss.). Niklas Luhmann (1983) 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.³¹ Sin embargo, esto ocurre solamente cuando los procedimientos logran diferenciarse como sistemas sociales autónomos basados en la incertidumbre de las decisiones que habrán de producir. Desde otra perspectiva, la psicología 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 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

³¹ Para Luhmann, se trata de un proceso de aprendizaje por el cual la parte perdedora adopta la decisión del procedimiento como premisa de su propio comportamiento futuro.

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 (véanse Lind y Tyler, 1988; Tyler, 1990).

Los cuatro casos analizados demuestran, sin lugar a dudas, la importancia que tiene la configuración jurídica específica de los procedimientos de decisión. Dos de ellos (reformas indígena y universitaria) ponen de manifiesto el significado 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.

Condiciones políticas de la legalidad

Si examinamos las condiciones de ejercicio del poder político 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.³²

Por lo que se refiere al primer aspecto, al menos tres de los casos estudiados ponen de relieve que 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 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

³² 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.

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 sólo 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. Los ejemplos más destacados en este contexto son los del IFE y el Tribunal Electoral.

LA AUTONOMÍA DEL DERECHO

Nos queda por examinar, desde una perspectiva mucho más general, la cuestión de las relaciones entre derecho y política. 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 primeros (por ejemplo, Luhmann, 1993, cap. 9) 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 (*idem*, cap. 10). Los segundos (por ejemplo, Bourdieu, 2000) identifican en el campo jurídico una manifestación particular de la lucha por el poder en una sociedad, aunque aceptarían que dicha lucha está mediatizada, en todo caso, por la “forma jurídica”. Parece, 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, proce-


sos de cambio social que conducen a grados crecientes de autonomía social del sistema jurídico, en particular frente a la política.

En esta 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, pues por lo general se respetaban. Sucede, sin embargo, que dicha autonomía se encontraba trunca, pues en un número significativo de casos, en especial los políticamente sensibles, el sistema jurídico no era capaz de enlazar a sus procesos internos, ni de hacer prevalecer a nivel de la sociedad, consecuencias tales que habrían implicado una mediatización efectiva del poder político y económico.³³ 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 ni la idea de transición jurídica que hemos esbozado ni los casos analizados pueden 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) analizados aquí. 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

³³ Recuérdese la definición de régimen autoritario que ofrece Przeworski, en nota, *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, Neves (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 de una “modernidad periférica”.

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.

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 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. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berman, Harold. J. (1996), *La formación de la tradición jurídica de Occidente*, trad. de Mónica Utrilla, México, FCE.
- Borah, Woodrow (1983), *Justice by Insurance: The General Indian Court of Colonial Mexico and the Legal Aides of the Half-Real*, Berkeley, University of California Press.
- Bourdieu, Pierre (2000), “La fuerza del derecho”, en *Poder, derecho y clases sociales*, Bilbao, Desclée de Brouwer.
- Caballero, José Antonio (1999), “La transición del absolutismo al Estado de derecho”, en González y López-Ayllón, pp. 19-47.
- Calderón Mólgora, Marco Antonio (1994), *Violencia política y elecciones municipales*, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán-Instituto Mora.
- Cárdenas Gracia, Jaime F. (1994), *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM.
- (1996), *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM.

- CIDAC (1994), *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, CIDAC-Cal y Arena.
- Cossío Díaz, José Ramón (1997), *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis.
- (2001), *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa.
- , José Roldán Xopa y Fernando Franco (1998), *Derechos y cultura indígena. Los dilemas del debate jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Dezalay, Yves y Bryant Garth (1995), *Building the Law and Putting the State into Play: International Strategies among a Divided Elite in Mexico*, Chicago, American Bar Foundation (ABF Working Papers 9509).
- Eisenstadt, Todd (1999), "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 (1988-1997)", en J. de Jesús Orozco Henríquez (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM-IFE-TEPJF-UQR-PNUD, pp. 983-1050.
- Elster, Jon, Claus Offe y Ulrich K. Preuss, con Frank Boenker, Ulrike Goetting y Friedbert W. Rueb (1998), *Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge, Cambridge University Press.
- EZLN (1994-1997), *Documentos y comunicados*, México, Era, 3 vols.
- Fix-Fierro, Héctor (1995), "Los derechos políticos en el ordenamiento mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo XLV, núms. 203-204, septiembre-diciembre, pp. 59-92.
- (1999), "Poder Judicial", en González y López-Ayllón, pp. 167-221.
- Garapon, Antoine (1997), *Juez y democracia. Una reflexión muy actual*, trad. de Manuel Escrivá de Romaní, pról. de José Juan Toharia, s.l., Flor del Viento Ediciones.
- González, Ma. del Refugio y Sergio López-Ayllón (eds.) (1999), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM.
- Guarnieri, Carlo y Patricia Pederzoli (1999), *Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*, trad. de Miguel Ángel Ruiz de Azua, Madrid, Taurus.

- Huerta Ochoa, Carla (2000), "Constitución y diseño institucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXIII, núm. 99, septiembre-diciembre, pp. 1085-1114.
- Knight, Alan (1996), "México bronco, México manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana", *Política y Gobierno*, México, vol. III, núm. 1, primer semestre, pp. 5-30.
- Krygier, Martin (1999), "Institutional Optimism and Cultural Pessimism and the Rule of Law", en Martin Krygier y Adam Czarnota (eds.), *The Rule of Law after Communism. Problems and Prospects in East-Central Europe*, Aldershot, Ashgate-Dartmouth, pp. 77-105.
- Lind, E. Allan y Tom R. Tyler (1988), *The Social Psychology of Procedural Justice*, Nueva York-Londres, Plenum Press.
- López-Ayllón, Sergio (1988), "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*, México, UNAM, tomo II, pp. 1015-1038.
- (1997), *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM.
- y Héctor Fix-Fierro (2000), "¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXIII, núm. 97, enero-abril, pp. 155-267.
- Los, Maria (1996), "In the Shadow of Totalitarian Law: Law-Making in Post-Communist Poland", en Adam Podgórecki y Vittorio Olgiati (eds.), *Totalitarian and Post-Totalitarian Law*, Aldershot, Dartmouth, pp. 275-322 (Oñati International Series in Law and Society).
- Luhmann, Niklas (1983), *Legitimation durch Verfahren*, 2a. ed., Francfort, Suhrkamp.
- (1985), *A Sociological Theory of Law*, trad. de Elizabeth King-Utz y Martin Albrow, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- (1988), *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, Francfort, Suhrkamp.
- (1993), *Das Recht der Gesellschaft*, Francfort, Suhrkamp.
- Martínez Uriarte, Jacqueline (1994), *Organización de las elecciones y partici-*

- pación ciudadana en México: un punto de vista de sociología jurídica*, Oñati, Instituto Internacional de Sociología Jurídica (tesina inédita).
- Moctezuma Barragán, Javier (1994), *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM.
- Molinar Horcasitas, Juan (1991), *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena.
- Moreno, Hortensia y Carlos Amador (1999), *UNAM: la huelga del fin del mundo. Voces para un diálogo aplazado*, México, Planeta.
- Neves, Marcelo (1992), *Verfassung und Positivität des Rechts in der peripheren Moderne. Eine theoretische Betrachtung und eine Interpretation des Falls Brasiliens*, Berlín, Duncker und Humblot.
- Newcity, Michael (1997), "Russian Legal Tradition and the Rule of Law", en Jeffrey D. Sachs y Katharina Pistor (eds.), *The Rule of Law and Economic Reform in Russia*, Boulder, Westview Press, pp. 41-53.
- O'Donnell, Guillermo (1996), "Otra institucionalización", *Política y Gobierno*, México, vol. III, núm. 2, segundo semestre, pp. 219-244.
- (1998), *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*, documento presentado en la reunión de la Latin American Studies Association, Chicago, septiembre.
- y Philippe C. Schmitter (1986), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Przeworski, Adam (1993), "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en Jon Elster y Rune Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 59-80.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Reyes Heróles, Federico (2000), "México 2030: las señales de la vida política", en Julio A. Millán B. y Antonio Alonso Concheiro (coords.), *México 2030. Nuevo siglo, nuevo país*, México, FCE, pp. 257-279.
- Salinas de Gortari, Carlos (2000), *México, un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza & Janés.

- Santos, Boaventura de Sousa (1999), "The Gatt of Law and Democracy: (Mis)Trusting the Global Reform of Courts", en Johannes Feest (ed.), *Globalization and Legal Cultures, Oñati Summer Course 1997*, Oñati, IISL, pp. 49-86 (Oñati Papers, 7).
- SHCP (1995), *Plan Nacional de Desarrollo*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Tello, Nelia et al. (2000), *La UNAM a debate*, México, Cal y Arena/Escuela Nacional de Trabajo Social.
- Thome, Joseph R. (2000), "Heading South but Looking North: Globalization and Law Reform in Latin America", *Wisconsin Law Review*, pp. 691-712.
- Tyler, Tom R. (1990), *Why People Obey the Law*, New Haven-Londres, Yale University Press.
- Weber, Max (1984), *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 2ª ed., varios traductores, México, FCE.