

La relación entre política y Estado en México, desde un punto de vista sistémico*

Laura Hernández Arteaga**

Universidad Nacional Autónoma de México

Resumen

El artículo es un ejercicio de observación de la política y el Estado en México desde el punto de vista de la teoría de los sistemas sociales. Para ello se utiliza el modelo del círculo formal e informal del poder que propone Luhmann en su sociología política. El empleo de esta figura del círculo formal e informal del poder permite una mirada a la configuración del sistema político de México en el siglo XX en cuyo proceso de institucionalización se presenta al Estado como el centro de articulación del orden social. Al mismo tiempo, se da cuenta de cómo se configuró en México, a lo largo del siglo XX, el círculo formal del poder cuya distinción es política/administración/público.

Palabras clave: sistema político, Estado, México (Thesaurus); teoría de los sistemas sociales, círculo oficial e informal del poder (Autor).

* **Artículo recibido:** 31 de octubre de 2017 / **Aceptado:** 06 de diciembre de 2017 / **Modificado:** 12 de diciembre de 2017. Este artículo es una versión revisada y corregida de la ponencia presentada en el marco del IV Congreso Internacional de Ciencia Política, AMECIP (Monterrey, México), 2016. Es producto de una investigación más amplia sobre la teoría de los sistemas sociales como un programa de investigación y su aplicación para la observación de la política en México que se lleva a cabo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

** Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (México D.F., México) y profesora asociado "C" de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la misma Universidad. Entre sus últimas publicaciones se encuentra: Cambio Político. En F. Castañeda, L. Bacca y A. Iglesias (Coords.), *Léxico de la vida social* (pp. 81-87). México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2016; y El teorema de la doble contingencia, un entrelazamiento entre los niveles micro y macro en la teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann. En R. Jokisch y F. Castañeda (Coords.), *Hacia una Sociología integrativa* (pp. 77-92). México: UNAM – La Biblioteca, 2017. Correo electrónico: lauraha@unam.mx; lharteaga2@hotmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-0463-9165>

The Relationship between Politics and State in Mexico from a Systemic Point of View

Abstract

This paper is an exercise in the observation of politics and State in Mexico from the point of view of social systems theory. For this purpose, the model of formal and informal circle of power proposed by Luhmann in his political sociology is used, allowing us to take a look at the configuration of the twentieth century Mexican political system, whose institutionalization process presents the State as the pivot point of social order. At the same time, it is shown how the formal circle of power whose distinction is people/politics/administration/public was configured in Mexico throughout the twentieth century.

Keywords: political system, Mexico, State (Thesaurus); Luhmann's Social Theory, official and unofficial circle of power (Author).

Introducción

La sociología política de Niklas Luhmann proporciona presupuestos teóricos para observar la configuración y cambios del sistema político de México en la posrevolución. El enfoque de la teoría de los sistemas sociales y de la diferenciación de la sociedad moderna en subsistemas con funciones específicas, es un esquema de observación que permite orientar, analíticamente, la reconstrucción de casos históricamente específicos, a través de la selección de una serie de distinciones conceptuales que, ciertamente, implica también una reinterpretación guiada por una teoría. De tal manera, que este trabajo es una heurística de la política y el Estado en México desde el enfoque de los sistemas sociales. Al concebirlo desde una perspectiva sistémica permite distinguir que, en un orden de simultaneidad temporal, las formas institucionales y relaciones estatales que adquiere el sistema político en México de la posrevolución se han diferenciado adquiriendo una conformación que dista de la trayectoria y forma de las sociedades policéntricas de las que dan cuenta varias de las monografías escritas por Luhmann.

En el México de la posrevolución y en el contexto de la primera posguerra mundial, la organización estatal emergió como el principio central de articulación y cohesión del orden social. El Estado en México simboliza la unidad de la "nación" y al mismo tiempo es la expresión de la capacidad de decisión del sistema. En el ejercicio cotidiano propiamente dicho adquiere la forma de gobierno y una administración pública que se constituyen en las correas de transmisión institucionales, para la toma de decisiones colectivamente vinculantes. Como se da cuenta en este trabajo, la directriz estatal es

uno de los factores que explican las interacciones que se producen entre estas organizaciones. Estas se exponen a través de la diferencia entre el círculo formal e informal del poder, el cual está concebido como un esquema de observación de la comunicación política de una sociedad céntrica como la mexicana, en la que no hay una realización de los sistemas funcionales que permitan un Estado de derecho ni una democracia plena.

Delineamiento teórico y conceptual

La sociedad es concebida como un orden emergente cuya operación constitutiva es la comunicación. Las comunicaciones políticas emanan de una amalgama de relaciones doble-contingentes¹, cuya improbabilidad hace que la política se despliegue en medio del poder y esté atravesada por el conflicto. La comunicación política se “estabiliza” en un entramado de estructuras y elementos que hacen de la improbabilidad de la comunicación un bucle de decisiones y un proceso de absorción de incertidumbre.

La comunicación política de la sociedad se produce en el subsistema político, cuya función es tomar decisiones de manera colectiva y que se vinculen. En este se atienden los problemas sociales cuyas posibles soluciones se fraguan en un entramado organizacional e institucional que se enlaza en su interior, para ello se cuenta con la organización estatal. El Estado, con la supremacía de la coerción física legítima, posibilita que las decisiones colectivas se extiendan al conjunto de la población y sean aceptadas como legítimas, para ello cuenta con la participación de los partidos políticos, la administración —el gobierno— y el público de electores. Se trata de un sistema en el que el medio de la comunicación es el poder y sus correas de mediación del conflicto son esas organizaciones.

La comunicación política y distinción del círculo formal e informal del poder

De manera precisa, para observar las interacciones que operan en el interior del sistema político entre estas distintas organizaciones del sistema, Luhmann incorpora la diferencia entre política, administración y público. Los dos primeros se evidencian como subsistemas que emergen como parte de un proceso de diferenciación en el entorno interior del sistema político y el tercero como un rol. Esta conceptualización está expuesta en varios artículos y en libros relevantes, en los que guiamos la exposición: la política

1. El principio de la constitución del orden social en clave de doble contingencia implica la reciprocidad de las relaciones entre *ego* y *alter*. Consultar Hernández (2016).

de la sociedad (Luhmann, 2000) —en el capítulo sobre las organizaciones políticas— y en sociología política (Luhmann, 2010a; 2014).

Esta interrelación entre Estado, partidos políticos y público configura lo que Luhmann denomina un círculo formal del poder del que participan las principales organizaciones del sistema². En este círculo de comunicación, la política es concebida como el lugar de movilización del consenso, es el eslabón que posibilita la elaboración de amplios planes para la administración. En tanto que ésta es concebida como la esfera en la cual dichos planes adquieren la forma de las directrices para la concreción y ejecución de las decisiones colectivamente vinculantes, a través de políticas públicas y decisiones gubernamentales. Los distintos eslabones de esta cadena contribuyen de facto a la función del sistema político de la sociedad, la toma de decisiones de manera colectiva y que se vinculen, asimismo lo hacen de manera autónoma a la vez que se interrelacionan, aunque la lógica en la que operan cada uno de ellos es distinta.

La política incluye los procesos constitutivos generadores de consenso y disenso que habrán de desembocar en la toma de decisiones de manera colectiva y que se vinculen, los partidos políticos son la arena por antonomasia de la política, tienen un papel significativo en la democracia, los partidos constituyen un tipo singular de organizaciones que ejercen la absorción de incertidumbre en un mundo incierto (Luhmann, 2000, p. 271). La función de los partidos políticos consiste en llevar a cabo el proceso de preparación para que se lleguen a tomar decisiones que vinculen de manera colectiva “esto incluye también la decisión de formar parte del gobierno o seguir permaneciendo en la oposición” (Torres, 2004, p. 273). Por el lado de la política, los partidos políticos constituyen un foro de articulación y de generalización de intereses, mediante la construcción de consensos, la transformación de preferencias en demandas a través de diferentes programas políticos.

La política prepara el terreno para que la administración tenga la legitimidad necesaria para tomar decisiones de manera colectiva y que se vinculen. Para lo cual también recurre a la ley como uno de los recursos del sistema político, sólo cuando las decisiones están revestidas legalmente, las órdenes administrativas pueden reclamar responsabilidad y hacer que la política y el público, así como los destinatarios de las

2. “El sistema político es un sistema de elaboración de informaciones —en ello consiste la reducción de complejidad. En él, cada sistema parcial está en disposición de plantear premisas de decisión para otros según el criterio de un determinado orden. Los electores y los interesados influyen en la política en diversos niveles de generalización. La política, a su vez, programa e informa a la administración igualmente en diferentes niveles de generalización. La administración vincula, mediante sus decisiones, al público en el sentido de una carga o de un beneficio. En el público, estas experiencias con decisiones vinculantes se convierten en motivos para el comportamiento en los otros roles como elector o como interesado” (Luhmann, 2014, p. 121).

decisiones estén obligados a tomarlas como propias. De ahí la afirmación de nuestro autor en el sentido de que cuando la política y los partidos políticos entran en relación, su sistema de referencia son los cargos que administran el ejercicio del poder, mientras que cuando el gobierno y la oposición entran en relación, su referencia es la ley. De tal manera que la administración “se ocupa, por el contrario, de la realización de lo políticamente posible y necesario mediante la elaboración de decisiones vinculantes, y ello según el criterio de unas premisas de decisión ya establecidas –hoy, por lo general, decididas de modo positivo–”.-(Luhmann, 2014, p. 111). Es decir, las acciones que despliega cotidianamente la administración no se dan de manera autárquica sino fundadas en el consenso, o al menos en relación tanto con los partidos como con el público de ciudadanos.

Al participar también de la comunicación política que contribuye a la toma de decisiones del propio orden político, los procesos de decisión organizacional, “programados en el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial” (Luhmann, 2014, p. 131) se dan en este sistema parcial de tal manera que su función es producir decisiones vinculantes, para lo cual se establece un nexo estrecho entre política y administración, en la realidad efectiva este proceso de interrelación implica un gran dinamismo. A través de las elecciones otras personas llegan a los cargos de la administración, la personalidad del político tiene un significado funcional de gran utilidad, desarrollan diferentes roles ya sea religiosos, familiares, culturales, cuyos desempeños son secundarios para el sistema político propiamente dicho. Lo relevante para este último, en especial para el público de la administración, como lo distingue el propio Luhmann, es que los políticos al desempeñar su rol lo hagan distanciándose de intereses personales pero no así de las demandas de los votantes (Luhmann, 2010a, pp. 136-137).

Es interesante la formulación que desde la teoría que ocupa este artículo se hace de lo público. A diferencia de la política y la administración, que son considerados como sistemas internos del sistema político de la sociedad, lo público es considerado como un rol³. Los roles del público juegan un papel importante en los procesos de estabilización de las estructuras del sistema político, al proveer de consenso mediante la formación de opinión pública al sistema político y, en este sentido, contribuye a la generación de legitimidad. Con lo cual se permite que la política produzca legitimidad como recurso simbólico mediante la proposición de planes o políticas al público, o introduciendo temas públicos con cierto grado de

3. “Los roles del público no son un sistema; cada uno, por sí mismo, es un pequeño sistema que puede mantenerse relativamente constante respecto de otros roles del individuo. Esta invariabilidad se muestra, por ejemplo, en el hecho de que el individuo, tras divorciarse, sigue votando al mismo partido, que el ascenso social deja sin variación sus preferencias políticas y su influencia en la administración, o que la evolución de su propiedad no se traduce inmediatamente en actividad política” (Luhmann, 2014, p. 288).

popularidad, al debate político. Así, una vez creado el recurso de la legitimidad, es usado y preservado por la administración pública que opera mediante premisas de decisión dinámicas. “Si el ámbito de decisión de la administración queda construido con ayuda de la política de este modo, entonces la administración puede alcanzar una gran complejidad propia y, empero, puede permanecer capaz de decidir” (Luhmann, 2014, p. 136).

La figura del círculo formal del poder⁴ no excluye que se presenten comunicaciones contrapuestas dado que el medio en el que se despliegan es el poder y el conflicto, en contextos de sociedades democráticas donde priva el código gobierno/oposición, para la disputa por ocupar el gobierno —es claro que esta interpelación es propia de democracias deliberativas—. De manera simultánea a esta figura del círculo formal del poder, se encuentra un círculo informal del poder. El primero induce a un circuito de poder informal y cuanto mayor sea el margen y la complejidad de la decisión, más se hará sentir el efecto de este poder informal. Dependiendo de las interfaces en el círculo del poder —pueblo/política/administración/público— el contra círculo informal adquirirá formas distintas (Luhmann, 2000, p. 258).

Cabe mencionar que la incorporación de la categoría de roles en el modelo analítico del sistema político, en particular en la figura del círculo formal del poder no implica dejar fuera los presupuestos de los sistemas sociales, es decir, los distintos subsistemas que están en la órbita interna del sistema político —política, administración, público—, que son sistemas propiamente dichos. Como tal, el sistema político “no conoce una ordenación unívoca y exclusiva de personas dentro de los límites de un sistema, a diferencia de las sociedades tribales. Nadie puede ser ‘solo’ funcionario. Los políticos también pertenecen a la población. Los funcionarios, por su parte, si no pueden ser políticos, sí que pueden convertirse en políticos, etc.” (Luhmann, 2014, p. 115).

Precisamente, el circuito informal del poder posibilita el estudio de relaciones en contextos de sociedades que aunque modernas están insertas en diferentes estadios de desarrollo. Luhmann las conceptualizó mediante el empleo de la diferenciación centro/periferia⁵

4. En este orden del sistema —que prevé un ciclo dominante aunque equilibrado por comunicaciones contrapuestas— hay una serie de problemas típicos que cabe esperar. Así, por ejemplo, el flujo opuesto de informaciones es considerado frecuentemente como sospechoso —cuando no ilegal— en relación con la administración y la política, o en relación con la política y los electores o interesados. Este es, sin embargo, funcionalmente necesario. Pero permanece siendo dependiente, según su sentido y finalidad, de la orientación principal del ciclo de influencia y permanece en marcha por mor suyo” (Luhmann, 2014, pp. 121-122).

5. Luhmann entiende por “periferia de la sociedad moderna el tipo de orden social cuya característica central es la estratificación (es decir, sus formas operativas se encuentran más en el campo de la organización) y donde, evidentemente, su sentido de operación tiende a la estratificación social y no a la diferenciación” (Carducci, 2002, p. 21).

“al centro nace la estratificación mientras que en la periferia se reproduce la segmentación” (Corsi, Esposito y Baraldi, 1996, p. 60). En estadios menos desarrollados se pueden observar episodios de superposición de los roles en las organizaciones, así “en los órdenes sociales en los que estructuralmente casi no se han diferenciado la función política de las decisiones vinculantes se resuelve en el marco de roles que, a su vez, se estructuran en contextos de acción de la familia, la religión, la economía, la guerra” (Luhmann, 2010b, p. 241).

En el artículo “Causalidad del Sur” de Luhmann da cuenta de las disparidades de desarrollo de las regiones norte y sur de Italia, y se refiere a esta superposición de sistemas de función en organizaciones. La administración estatal local,

[...], al prescindir de la autonomía concedida a la comunidad o la región; aquí son partidos políticos con asociaciones locales capilares, donde la selección del candidato viene mediante forcejeos de poder en el centro del partido; aquí es escuela para la totalidad poblacional, hospitales (en lugar del simple médico) y cárceles, es decir, instituciones organizadas por los requerimientos de todo tipo de clientela según la función específica. El sistema de finca en cuanto tal no pasa ciertamente a ser organizado como unidad, pero en la cotidianeidad ópera mediante la organización que asigna y atrae así el problema y la necesidad correspondiente, o también la producción misma con la de su oferta. En la perspectiva de esta estructura no hay necesidad alguna de relaciones patrón/cliente ni de redes de tipo similar (hoy se diría: “privado”). (Luhmann, 2009, p. 21)

La figura del círculo informal del poder se constata, por ejemplo, cuando los partidos políticos se muestran incapaces de articular las demandas del público y surgen mecanismos informales de poder —que pueden ser grupos de presión, organizaciones de la sociedad, corporaciones— mediante los cuales la opinión pública y esos grupos específicos dirigen sus demandas a la administración, participando, de ese modo, de las decisiones administrativas. Esta forma de relación de ambos sistemas en el entorno del sistema político genera una pérdida de autonomía del sistema político de su entorno interno del público, integrado por ciudadanos (Lange y Schimank, 2004, pp. 64-65).

Con ello se están delineando presupuestos para orientar estas distinciones para la observación de sociedades ubicadas en la periferia de la modernidad como es la mexicana; con estos referentes teóricos es posible poner a prueba la afirmación luhmanniana de que en países en desarrollo “el estado de diferenciación social no permite separar institucionalmente política de administración” (Luhmann, 2010b, pp. 38-39), mediante una reconstrucción heurística permite dar cuenta de que en el análisis de este fenómeno se debe tener presente la variable del tiempo, pues la sujeción de la administración a los designios de la política no está mineralizada sino inserta en procesos sociales históricamente dinámicos y de creciente complejidad en dinámicas de un sistema mundial.

Comunicación política en México a través de la figura del círculo del poder

Este modelo de circulación del poder en el sistema político, mediante la figura del círculo formal e informal del poder, es una herramienta para la observación de la diferenciación del sistema político que se configura en México. Permite un análisis sobre la forma de conformación de la diferenciación social de las comunicaciones políticas en México durante el siglo XX, esto es, sobre la reconfiguración del orden político de la posrevolución y de su diferenciación como sistema político en una periferia de la modernidad.

En México la sociedad no adoptó la forma de una sociedad policéntrica, antes bien su reconstitución en el período de la posrevolución y hasta prácticamente los años ochenta del siglo XX fue de carácter concéntrica. En una sociedad incipientemente diferenciada, el sistema político extendió sus límites a los sistemas en su entorno, al de la economía pero no exclusivamente. En su entorno interior, si bien encontramos distintas organizaciones propias de la diferenciación tridimensional a la que se ha aludido, no se configuran de manera autónoma sino como una imbricación entre unas y otras. Se observa un ciclo formal del poder donde el Estado asume un papel central tanto en el proceso de reconstrucción económica como en la reconfiguración de la cohesión de la sociedad posrevolucionaria. Por lo cual al mismo tiempo que se ubica en la cima del poder es un factor que inhibe la constitución autónoma de los sistemas de su entorno (economía, ciencia, educación, derecho), y en el interior del sistema político mismo. Dicho en términos sistémicos, un sistema político con estas características es un sistema con escasa diferenciación interna⁶, lo cual se puede observar, por un lado, en la existencia de una Constitución que *de jure* establece la división de poderes pero *de facto* se da el predominio del poder Ejecutivo, la administración que como tal está subsumida en las redes del sistema presidencialista de gobierno y a una política corporativa;

La estructura de la rama ejecutiva es fascinante en su complejidad. Innumerables ministerios, comisiones, institutos, comités y corporaciones independientes, parecen depender de la presidencia. Una compilación fidedigna enumera veintiún ministerios y departamentos ejecutivos, quince comités interministeriales, sesenta comisiones administrativas independientes encargadas de tareas que van desde el control de importaciones hasta la administración de proyectos de colonización, setenta y ocho instituciones descentralizadas que operan directamente en campos como petróleo, ferrocarriles o la banca, y veintenas de empresas individuales que actúan en las muchas ramas de la industria... (Vernon, 1975, p. 31)

6. La diferenciación se refiere a la complejidad de un sistema, la diferenciación de sistemas es la repetición de la formación de sistemas dentro de los sistemas. Esta lógica sistémica y funcional debe adecuarse a las características de países como México, y América Latina como tal, en los cuales el Estado ha jugado un papel relevante en la construcción de un orden social en el que coexisten relaciones sociales tradicionales con modernas.

Por otro lado, el Estado como expresión de este sistema es el gran constructor del orden social y el propulsor del proceso de industrialización del país. A su vez, en el circuito informal del poder se desarrolla un esquema de representación de tipo corporativo⁷, que a la postre experimentó un proceso de interpenetración con el partido en el poder y con la Presidencia de la República. Este arreglo no fue privativo de los liderazgos obrero, campesino y popular, también los empresarios se relacionaron con el gobierno –autoritario– a través de confederaciones nacionales y regionales. Como se menciona más adelante, este tipo de representación perdurará hasta en los gobiernos de la alternancia iniciados en el 2000. Estas relaciones corporativas no son exclusivamente jerárquicas de los líderes con los agremiados, también se produce y reproduce de manera horizontal de y entre los propios agremiados. Al respecto Brachet-Márquez (2004) afirma que la estructura clientelar de los lazos sociales propios al corporativismo abarca la totalidad de los nexos sociales, por lo cual se debería asumir su desaparición una vez que se instituyen las elecciones libres. Esta última aseveración debe matizarse, pues de hecho, a partir de los años ochenta del siglo XX en franca entrada de los proyectos modernizadores y globalizadores, se rearticuló el corporativismo, lo mismo ha sucedido con las nuevas circunstancias de pluralización política durante la primera y segunda alternancia en el poder.

La distinción formal de política, administración y público apenas si se ha diferenciado hacia la primera mitad del siglo XX. Se configuró una superposición de roles a nivel de las organizaciones y a nivel de los aún no diferenciados sistemas internos –política, administración y público– del sistema político. Frente a este proceso, las comunicaciones informales del poder dan cuenta de mecanismos de institucionalización y de estructuración política que incorporan las demandas del pueblo, “la ciudadanía” mediante prácticas informales de poder, como el cacicazgo, el clientelismo, el patronazgo y la corrupción. Ciertamente este fenómeno no es característico de la posrevolución, Fernando Escalante da cuenta de cómo en el siglo XIX la conformación de las instituciones y estructuras políticas están imbricadas de este tipo de acciones. Estaba en ciernes la conformación del Estado nacional en medio de una diversidad de poderes

7. “El corporativismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos” (Schmitter, 1998, p. 75).

y prerrogativas de mando —los hacendados, la Iglesia, los militares⁸—, de tal manera que la ciudadanía se “funda en una forma particular de obediencia política” (Escalante, 1992, p. 51). La afirmación categórica del autor sobre uno de esos mecanismos informales de poder dice: “En el México decimonónico, la corrupción era indispensable para que los intermediarios mantuvieran su posición de influencia: necesitaban manejar, de un modo u otro, los cargos públicos, necesitaban disponer de fondos y también un margen de acción fuera de la ley para negociar favores e intercambios” (Escalante, 1992, p. 252).

En el sistema político en México, el Estado simboliza la capacidad de decisión del sistema y los demás componentes del sistema: partidos políticos, la administración —poderes ejecutivo, legislativo y judicial— y público —colonizado por el presidencialismo y el partido hegemónico—, y organizaciones -corporativismo- se relacionan en función de ello. Como se sabe, el Estado, propiamente dicho, no tiene una forma concreta, para su concreción en la vida cotidiana de los pueblos, es necesario un gobierno y una administración pública que son claramente los medios de ejecución de las decisiones colectivas que se vinculan.

En una mirada global al México de la posrevolución, principalmente del proceso de reinstitucionalización del poder y de la reconstrucción económica hasta fines de los años setenta, se puede observar como el estado de la diferenciación social da paso a una configuración en la que el Estado se coloca al centro, al constituirse en el factor de cohesión y dirección del país. Hay, ciertamente, áreas de la sociedad que son alcanzadas por el Estado, como la economía y la educación, pero ello fue incluso debido al acoplamiento estructural entre derecho y política. La Constitución de 1917 estableció los preceptos que orientan esta relación del Estado en asuntos que no son estrictamente políticos y que al fin permitió la adopción de una forma intervencionista, cuya legalidad se establece en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No menor, es que el Estado asume su carácter de expresión semántica de la sociedad mexicana, en la Constitución también se establece que el Estado adopta la tarea de integrar física y espiritualmente a la Nación. Por otro lado, en los años treinta del siglo XX, como respuesta estratégica a la crisis económica de 1929, el Estado asume un rol protagónico en la reactivación de la economía y en la promoción de la industrialización⁹. De ello da cuenta

8. [...] los “hacendados eran el eje de un sistema clientelista que sobrepasaba, por mucho, las funciones meramente económicas. En el clero y en el ejército hay una inclinación básica hacia la defensa corporativa de intereses, matizada en el caso de los militares por la naturaleza casi patrimonial de las fuerzas armadas. Los políticos, por su parte, rara vez aparecen como ‘representantes’ de la ciudadanía: son más bien intermediarios que, en un sistema de reciprocidad, gestionan la desobediencia controlada de sus clientelas” (Escalante, 1992, p. 252).

9. De hecho desde el Porfiriato se instaló gran parte de la capacidad industrial del país. Consultar Haber y Pulido (1993).

no sólo el ideario contenido en el primer Plan sexenal que orientó el gobierno de Lázaro Cárdenas, como el que desde los años veinte hayan sido creadas instituciones clave, como el Banco de México en 1925, encargado de la emisión monetaria y órgano financiero central; así como los Bancos Agrícola y Ejidal, destinados a promover el desarrollo de las actividades agrícolas, Nacional Financiera (1934) para movilizar recursos financieros hacia las actividades productivas, y toma el control de los recursos naturales no renovables. Pero en las dos últimas décadas de fines de siglo veinte, se cierra este ciclo del Estado y se abre una época en la que el Estado ya no es más el centro de la sociedad ni del sistema político.

En el modelo tridimensional de comunicación política expuesto en el apartado previo, se señaló que la administración indica la capacidad de gobernar, pero no dicta el contenido de las decisiones que como tales son procesadas en la política y en lo público. En México, la figura del círculo formal del poder se puede analizar en el contexto de una periferia de la modernidad, es decir, con un papel central del Estado en la sociedad y en el sistema político. De la posrevolución y hacia los años sesenta del siglo previo, la administración estaba direccionada por el Estado, entendido este último como su condensación en el gobierno¹⁰, principalmente en la figura de un sistema de tipo presidencialista; El presidente de la República, como titular del poder Ejecutivo, ocupaba el rol del personaje en la cima del poder y es el responsable de presentar el plan de gobierno, en su defecto dicta las políticas concretas que habrán de adoptarse.

Las funciones cotidianas de la administración pública se llevan a cabo en un gobierno de tipo presidencialista. El poder ejecutivo adquirió predominio por sobre y a costa de los otros dos poderes —el legislativo y el judicial—. Esta administración pública presidencialista, se tradujo, a su vez, en la preponderancia del gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno, los estatales y municipales. Es muy amplia la estructura de la rama ejecutiva, se observa una administración centralizada que, en los años de hegemonía del presidencialismo y del partido hegemónico, juega el papel “legitimador de proveer el apoyo social al gobierno” (Aguilar, 2000a, p. 125).

Por cierto, hay que distinguir los altos cargos ocupados por personal de confianza que generalmente son designaciones del presidente en funciones y los “millones de empleados que generalmente ocupan plazas estables y cuyo control se realiza a través de las organizaciones sindicales” (Adler, 2002, p. 190). Precisamente, en los funcionarios de alto rango es donde se

10. O'Donnell, entiende por gobierno las “posiciones en la cúpula de las instituciones del estado a las que se accede a través del régimen y permiten a los respectivos funcionarios tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar, decisiones normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre la población y el territorio delimitado por el estado” (O' Donnell, 2010, p. 82).

toman las decisiones pertinentes a las directrices del presidente, al ser prerrogativa del presidente esos nombramientos le permite al poder ejecutivo introducir “directamente las características que moldean a la dirigencia nacional mexicana durante el sexenio” (Adler, 2002, p. 191).

Esta dependencia de la figura del presidente y de la política estatal de promoción del desarrollo no es un hecho que se mantuviera estático, en la medida en que el Estado desliza su papel hacia la promoción del libre mercado y la presidencia coexiste con el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial, la burocracia también adquiere un margen de autonomía de los designios del presidente. En opinión de Luis Aguilar, en un sistema de gobierno presidencialista como el mexicano, la eficiencia de las elecciones y los servicios prestados por la administración pública constituían un factor de legitimidad política del gobierno más que las elecciones en sí mismas (Aguilar, 2000a, p. 125). De tal manera, que durante los años caracterizados por el intervencionismo estatal, el presidencialismo y del sistema de partido hegemónico,

La política de desarrollo y la política de bienestar social del gobierno mexicano, tomaron la forma de operación directa de los programas y propiedad directa de la empresa pública. Otras opciones posibles de mayor involucramiento y responsabilidad social no pudieron o no quisieron ser tomadas en consideración. La administración pública cayó toda en el lado gubernamental y fomentó, de hecho, la subordinación de los ciudadanos [...]. (Aguilar, 2000b, p. 176)

Así, pues, en el sistema político de esos años en lugar de procesarse la legitimidad de las decisiones gubernamentales en el entorno interno de la política y de lo público se da en la administración. Desde nuestra perspectiva esta situación da cuenta de una incipiente diferenciación del entorno interno del sistema político, lo que expresa es una superposición de atribuciones organizacionales en las funcionales de los subsistemas que conforman el modelo tridimensional que se ha mencionado líneas arriba. En este caso, de la política producida por el Estado y la administración, ésta adopta funciones que, en un flujo del poder formal tridimensional, le correspondería a la contienda de los partidos políticos en las elecciones.

En este sentido, en lo que se refiere a la distinción de la política, es decir, del subsistema en el que los partidos políticos llevan a cabo una lucha por el acceso al poder, el sistema político de la posrevolución se caracterizó por la conformación de una forma autoritaria del ejercicio del poder. La institucionalización de los mecanismos de sucesión y el fortalecimiento de la figura presidencial, sumado a la conformación de un partido hegemónico, fortaleció los mecanismos de control del Ejecutivo sobre la política y la administración como tal, con lo cual, se conformó un sistema político en el cual la presidencia extendió su ámbito de influencia más allá de los límites permitidos teórica y constitucionalmente. Como lo afirmó Lujambio, el sistema de partido hegemónico ha “tenido efectos devastadores sobre el Legislativo como órgano

de poder. El partido revolucionario penetró las arenas ejecutiva y legislativa y sirvió como correa de transmisión entre poderes”, esa diarquía “presidencia de la República-PRI pudo gobernar al país en el marco de la Constitución y sin necesidad de buscar arribar a acuerdos con partidos políticos ajenos a la coalición revolucionaria” (Lujambio, 1996, p. 211).

El sistema de partido hegemónico y el presidencialismo se constituyeron en elementos estructurales definitorios del sistema político en México, lo que le permitió controlar la política propiamente dicha y los procesos electorales hasta mediados de los años noventa. La paradoja es clara, un gobierno que se observaba así como democrático porque legalmente permitía la existencia de partidos políticos, pero en el ejercicio del poder real utilizaba mecanismos de control político para proteger la permanencia del sistema de partido hegemónico. Hacia los años cincuenta los partidos con reconocimiento oficial, Partido Acción Nacional (PAN), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Partido Popular Socialista (PPS) no significaban un peligro real al partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). De hecho refuerzan la propia lógica del sistema de partido hegemónico. Uno de los opositores con más presencia quizá hasta ese momento, el PAN, surgido al calor de las reformas cardenistas de los años treinta, es un partido que se ajusta a los patrones de comportamiento formal que le ofrece el sistema (Loeza, 1981). Estudiosos de la política mexicana lo observaron con escepticismo, para Arnaldo Córdova la oposición política en México era por naturaleza “antigubernista” y no luchaba por acceder al gobierno como en cualquier orden democrático (Córdova, 1991, p. 27).

Con lo cual esta forma autoritaria de ejercicio del gobierno, inhibió la posibilidad real de la existencia del código gobierno-oposición característico de la democracia, pues la oposición no contaba con las condiciones institucionales para competir por el gobierno, ni los factores reales de poder se lo posibilitaban, dado que el grupo gobernante disponía para sí prácticamente de los mecanismos institucionales, legales o no, para protegerse o liberarse, según las circunstancias históricas y los niveles de movilización política y social. Uno de ellos, como se ha dicho, es permitir la existencia de partidos políticos para mostrarse como un sistema en el que predomina el pluripartidismo.

De forma paulatina, emerge la arena política como el espacio de contienda por llegar al gobierno. Ello se da desde mediados de los años setenta con la reforma política de 1977 hasta la alternancia en el poder en el año 2000, derivado de un proceso de debilitamiento de los engranajes de la manera autoritaria del ejercicio del poder, el partido hegemónico y el presidencialismo. Este debilitamiento data de principios de los años ochenta con el decreto expropiatorio de la banca, pues los empresarios e incluso la intelectualidad liberal cuestionaron la decisión presidencial, y se profundiza por los efectos de las reformas instrumentadas durante el gobierno de Carlos Salinas, tales como la modificación al artículo

27 constitucional y a la legislación agraria. La reforma al régimen legal del Banco de México, mediante la cual se le otorgó su autonomía del gobierno; la reforma de 1992 que hizo desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto, y por una disposición transitoria de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ordenó su absorción por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (Serna de la Garza, 1998, pp. 216-222).

En lo que se refiere al partido hegemónico, se puede mencionar que la creciente presencia opositora, tanto en los congresos locales y presidencias municipales, como en gubernaturas, indica también que el sistema de partido hegemónico ya tenía competencia real. El camino estaba pavimentado para la llegada de la alternancia en el poder. Sin duda, en el 2000, la contienda electoral adquirió tal relevancia y se desarrolló en términos de una estrategia que explotó la idea del cambio frente a la continuidad, pues había una opinión generalizada de que la democratización del país tenía que pasar por la derrota del PRI y por su desplazamiento de la Presidencia de la República. La expresión de esta percepción fue el intento inicial por conseguir una candidatura común por todos los partidos de oposición para ganar la Presidencia. Al respecto, es significativo que siete de los once partidos con reconocimiento oficial hayan optado por integrar dos grandes coaliciones, la Alianza por el Cambio en la que confluyeron el PAN y el Partido Verde Ecologista de México, por un lado y la Alianza por México conformada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo, Convergencia por la Democracia, el Partido Alianza Social y el Partido de la Sociedad Nacionalista, por el otro. Mientras que el PRI, Partido de Centro Democrático, y Democracia Social postularon candidatos propios (Valdés, 2001, p. 23).

La elección se dio en un ambiente económico de profundización de los índices de desigualdad y pobreza de la población y de emergencia de conflictos sociales. El caso Chiapas seguía sin resolverse y estalló un conflicto estudiantil en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) que la mantuvo cerrada durante un año, la delincuencia y el crimen organizado se posicionaban frente al ejercicio de la autoridad y la legalidad. Este entorno social indudablemente influiría en la contienda electoral. Los resultados de la elección del 02 de julio del 2000 dieron como candidato ganador a Vicente Fox del PAN, con el 42,5% de la votación. El impacto del “voto por el cambio” permitió que con el triunfo del PAN se pusiera fin al control del poder que ejerció el PRI por 71 años y se abriera paso a la alternancia en el Poder Ejecutivo.

Las elecciones del año 2000 no sólo trajeron como novedad la alternancia en el Poder Ejecutivo, sino que el partido del Presidente ya no sólo tienen mayoría absoluta en la Cámaras, sino que además, como agravante, es la segunda fuerza política en ambas (el PAN tenía el 40% de los diputados y el PRI el 42%, y en la Cámara de Senadores el PAN tiene el 35.9% y el PRI el 46.9%). La situación en la Cámara de Diputados se agravó para el PAN y el Presidente con las elecciones del 2003. (Woldenberg, 2006, p. 38)

El partido que por siete décadas fue gobierno, ahora se ha ubicado del otro lado de la distinción, el de la oposición. Al mismo tiempo, como parte del entrelazamiento de los distintos eslabones de esta diferenciación del ciclo de poder que se ha descrito en sociedades concéntricas como la mexicana, la política y el público están interpenetrados por los roles de los caciques regionales o de los líderes de las organizaciones obreras y campesinas afiliados al entonces partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional. Aún en la forma democrática del ejercicio del gobierno con la llegada de un gobierno de alternancia en el 2000 y con gobiernos estatales dirigidos por partidos distintos al que detenta la presidencia de la República esas “relaciones de poder informales”¹¹ son parte de la política y de los gobiernos subnacionales. Como afirma Selee, donde predomina este tipo de poder informal la ciudadanía se convierte en objeto central de las negociaciones políticas, de tal manera que los ciudadanos acceden a sus derechos sólo por la negociación con los líderes políticos, que actúan como intermediarios entre los ciudadanos y el Estado (Selee, 2011, p. 14).

A partir de los años ochenta, el ciclo intervencionista del Estado es desplazado por la estrategia gubernamental, no sólo por decisión interna sino también por un contexto global. Desde el gobierno de Miguel de la Madrid se impulsa una estrategia de modernización que es de suyo la expresión de una reconceptualización del papel del Estado en la economía, cuya expresión fue la reforma al contenido de los artículos 25 al 28 de la Constitución de 1917, mediante las cuales se delimitó la “nueva rectoría del Estado” y el sector público sólo tendrá exclusividad en las áreas que ahí se determinan como estratégicas. A partir de esas reformas y en los sucesivos gobiernos se ha limitado el contenido de lo que se considera áreas estratégicas y, al mismo tiempo, se dio cobertura legal al proceso de desincorporación de empresas estatales y en las que podían incursionar los sectores privados y sociales. La profundización de esta medida se llevó a cabo durante los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, cuando se produjo el denominado redimensionamiento y la reforma del Estado.

Lo anterior da cuenta de una evolución interesante en el sistema político en México, a saber, a diferencia de los años treinta a setenta donde el presidencialismo y el sistema de partido hegemónico tenían “colonizada” a la administración pública y a la burocracia política estatal, caracterizada por un ejercicio de sus funciones altamente

11. La expresión es de Andrew Selee, quien la define como “una red compleja y jerárquica de intermediarios políticos que permiten el acceso a canales de influencia y distribuyen recursos y favores a cambio de apoyo político” (Selee, 2011, p. 11).

discrecional y patrimonial¹², se estaba transitando a un momento de diferenciación de las funciones y límites de la economía y del sistema político. En el caso de este último, internamente se pueden distinguir las áreas de influencia de la administración y de la política, propiamente dichas. A su vez, en esta diferenciación interna se pueden identificar en el ciclo informal del poder la pervivencia de estructuras sociales clientelistas e incluso de corrupción, y pueden ser leídas como episodios de des-diferenciación que son también expresión de un desarrollo incipiente del Estado de derecho.

Durante los años ochenta y noventa, en el contexto de una política democratizadora, el diseño y ejecución de las políticas públicas ha empezado a perder su “discrecionalidad gubernamental; ha reducido sus amplios márgenes de acción, y ha estado crecientemente condicionada por la opinión pública, las elecciones, los partidos políticos de oposición y los movimientos sociales [...]” (Aguilar, 2000a, 128). Con lo cual el público adquiere influencia en el círculo formal del poder, es decir, obtiene importancia la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, en la definición de políticas públicas y programas gubernamentales. Por cierto, que no exentos de la mediación del clientelismo, como una estructura que se ha configurado como parte del ciclo informal del poder.

A su vez, se puede decir que durante este período hay una politización de áreas de la sociedad por el Estado, a través del partido en el poder —Partido de la Revolución Mexicana se denominó primero y, posteriormente Partido Revolucionario Institucional— mediante la incorporación de las organizaciones de la sociedad, los trabajadores, los campesinos, profesionistas e incluso los empresarios. Si uno observa la forma en que se organiza el partido en el poder, mediante la incorporación de estas organizaciones en su estructura organizacional, en su carácter de sectores del partido y las redes de apoyo que se desarrollan —más visibles en períodos de elecciones— se puede ver cómo la política penetra a través de estas prácticas de tipo clientelar las relaciones no sólo políticas, económicas como profesionales. Es la expresión de un sistema político que internamente no ha diferenciado a plenitud los límites de su competencia operativa, de la política como escenario

12. La organización burocrática estatal de por sí jerárquica se nutría de una cadena de “adhesiones y compromisos personales, que ofrecía muy poderosos incentivos de carrera política y de posición económica para los que se integraran disciplinadamente a la cadena personalizada de gestión. El ‘estilo personal’ de gobernar no fue sólo una característica de la presidencia, sino un hecho reproducido y dilatado en los diversos niveles de gobierno. En ese sentido, fue impresionante comprobar, sobre todo en los momentos de la mayor decadencia, que los ciudadanos no nos sometíamos a un gobierno de leyes, sino a un gobierno de arreglos personales, de lealtades personales, que tal vez no necesariamente significaban soborno o corrupción, pero que obligaban a los ciudadanos a entablar un trato personalizado con los gestores de los bienes y servicios públicos para poder obtener la aplicación de la ley y el acceso a los beneficios de los programas. [...]” (Aguilar, 2000b, p. 176).

de confrontación de los partidos políticos que pugnan por el poder. Antes bien, expresa hasta donde el sistema de la política extiende sus áreas de influencia mediante estas redes sociales de apoyo, mediante el uso de otorgamiento de despensas, prestación de servicios médicos, apoyo a la construcción o remodelación de vivienda. Al respecto Luhmann dice que la “organización pone a disposición del sistema signos que pasan a ser utilizados como símbolos para competencia social general”. (Luhmann, 2009, p.22, énfasis del autor).

Se tendería a pensar que esta práctica es privativa de la forma autoritaria del ejercicio del poder político en México, se pueden observar episodios que dan cuenta de la relevancia de estas estructuras clientelares que parecieran ser propias de una escasa diferenciación interna del sistema político, sin embargo, a lo último, se constituyeron en características de la política mexicana en una forma de gobierno democrático. De hecho se ha evidenciado como una práctica no exclusiva del entonces partido en el poder, que ha sido incorporado a los manejos de los partidos políticos opositores. Se ha reproducido incluso en contextos de gobiernos democráticos, donde la oposición se ha posicionado en el gobierno, tal es el caso del gobierno perredista del Distrito Federal. Víctor Manuel Durand Ponte expone esta problemática de refuncionalización de las prácticas clientelistas en gobiernos democráticos con su estudio del caso de Xochimilco, cuyo titular de la delegación —durante 2000-2006— en lugar de fomentar la ciudadanización apoyó la expansión de organizaciones informales como una forma de granjearse apoyos para las distintas corrientes del Partido de la Revolución Democrática (Durand, 2007, p. 155).

Las cifras hablan por sí solas, en las elecciones de 2006, del 11,1%, “los ciudadanos que reconocieron haber aceptado algún regalo, los bienes que más se repiten son despensas (39,6%) y playeras (23,1%)”; el partido más generoso en su reparto de bienes a cambio de votos fue el PRI con el 48,6% el PRD, con 18,1% y el PAN con 17,8% (Marengi y Montero, 2006, p. 6).

Estas prácticas políticas, ocurren en los intersticios del círculo oficial del poder y no se limitan a la política de partidos que compiten por hacerse gobierno, también se observan en la relación del público con la administración; la persistencia de las relaciones clientelares hacen que los grupos de interés que mediatizan esa “ciudadanía” se presenten como los interlocutores válidos frente a los funcionarios que toman las decisiones sobre la pertinencia y racionalidad de una política pública específica. El crecimiento del aparato gubernamental, las prácticas clientelares que le han acompañado son consustanciales al sistema político que se institucionaliza en la posrevolución y cuya dirección y formas organizativas les imprime la centralidad del Estado y la concepción intervencionista que le acompañó. Es por ello que la figura del círculo del poder —formal e informal— resulta un instrumento de análisis pertinente para la observación del sistema político en México. De hecho como se ha visto desde fines del siglo XX se ha configurado un círculo formal del poder que da cuenta de un proceso de

diferenciación del sistema político de su entorno interior en política, administración y público. Pero subsisten prácticas, estructuras y roles que se superponen en un círculo informal del poder que torpedean las instituciones de un gobierno democrático e impactan la conformación de un ciudadano en pleno ejercicio de su carácter de público informado y cívico. En este sentido, es pertinente la afirmación de Vázquez, para quien en el México actual hay “signos de que la forma predominante de hacer política no ha cambiado de manera sustancial, sobre todo en el ámbito subnacional”. Menciona los siguientes elementos que dan forma a su argumento:

a) un “sistema de representación informal” sustentado en relaciones sociales de reciprocidad y en vínculos políticos de confianza personal, que poco tiene que ver con el sistema representativo de la democracia moderna, b) mediadores que ofrecen control social a cambio de una aplicación selectiva del orden jurídico y de la extensión de privilegios particulares, c) un proceso de toma de decisiones cupular y altamente sesgado a favor de actores y sectores de la sociedad organizados corporativamente con fuerte capacidad de organización e incidencia en el aparato estatal, d) debilidad de los “ciudadanos de a pie” o de las personas en su calidad de individuos frente a las instituciones a favor de actores corporativos. (Vázquez, 2010, p. 16)

El último eslabón de este ciclo del poder al que me he estado refiriendo es lo público, para Luhmann la opinión pública rompe la autorreferencia del sistema político y hace que la política se vuelva sobre sí misma tomando la referencia de los sistemas en el entorno de la sociedad. “Los políticos se observa a sí mismos con la mirada puesta en lo que se piensa sobre su acción, porque en política —como en el mercado— se trata de una relación de competencia, aunque aquí la competencia se escenifica teniendo como presupuesto que otros observan” (Torres, 2004, p. 295). En este sentido, tiene que ver con las elecciones y se constituye en un “observador a partir del conteo de los votos y del resultado de las elecciones” (Torres, 2004, p. 287).

Por cierto, que los medios de comunicación por sí mismos no hacen a la opinión pública que cumplan una función importante de lanzar y procesar los temas sobre los que se toma posición, para lo cual “reciben de la política la información preparada para que sirva de opinión pública” (Torres, 2004, p. 307). No son, en ese sentido, los únicos que se hacen presentes en la opinión pública, los movimientos sociales hacen lo propio a través de la protesta y posicionan sus temas en ese espacio. No es de extrañar que en el caso mexicano la opinión pública, si bien su discusión tiene antecedentes desde la Constitución de Cádiz y está vinculada con la libertad de imprenta y con el principio de deliberación (Lempérière, 2003, p. 571), haya sido “colonizada” por el Estado durante el predominio del sistema de partido hegemónico, pues sólo existía una democracia formal reconocida constitucionalmente, pero no se contaba en términos prácticos con una oposición política que contendiera por el poder político. Incluso los medios de comunicación como vehículos de información para la opinión pública estaban también controlados por el gobierno, a

través de la Secretaría de Gobernación. La radio y la televisión respaldaban al gobierno y al partido en el poder. En el interesante trabajo de Annick Lempérière, se lee:

La opinión pública [...] es la voz general de todo un pueblo convencido de una verdad, que ha examinado por medio de la discusión. Así definida, la opinión pública resultaba de la “coincidencia de las opiniones particulares en una verdad”, y expresaba además la “íntima reunión” entre el poder ejecutivo encargado del gobierno y “los sabios que instruyen la nación”: “cuando esta reunión se verifica, haciendo un solo cuerpo formado del genio, el valor y las luces, logran una suave superioridad sobre la masa general, y la llevan al bien por el camino de la opinión”, permitiendo establecer un equilibrio perfecto entre el poder del gobierno y la libertad de los ciudadanos. (Lempérière, 2003, p. 571).

La opinión pública durante los años de consolidación del sistema presidencialista y del predominio del partido hegemónico funcionaba más como una forma de robustecimiento del gobierno, de tal manera que, parafraseando a Luhmann, cuando los políticos se veían reflejados en el espejo de la opinión pública se veían como los grandes próceres del desarrollo económico y portavoces de la nación mexicana. La televisión y la radio, por su parte, contribuían a este fortalecimiento, baste recordar que los días que constitucionalmente están indicados para el informe presidencial eran transmitidos por cadena nacional a la manera de una fiesta nacional.

La prensa escrita tampoco escapó al control del gobierno, Luis Medina ha señalado cuatro razones que explican tal dependencia, la primera es que durante prácticamente todo el período de la posrevolución van a proliferar periódicos organizados sobre la base de sociedades anónimas o cooperativas, cuyo objetivo es obtener utilidades, y desaparece la prensa doctrinaria y de combate político. La segunda, es el surgimiento del papel interventor del Estado que extendió sus ámbitos de influencia y control mediante la creación, durante el gobierno de Cárdenas, del Departamento Autónomo de Prensa y Propaganda, dependiente de la presidencia de la República “encargado directo de la relación del presidente con la prensa y que pronto habrían de imitar todas las secretarías de Estado, el creciente número de organismos paraestatales y los gobiernos de los estados, bajo el título de departamentos o direcciones de prensa, celosos cancerberos de la imagen de sus titulares mediante la concesión de prebendas a los periodistas de la fuente y a los directores de periódicos” (Medina, 2000, p. 38).

La tercera razón, se explica por el contexto del estallido de la Segunda Guerra Mundial mediante el cual se da un clima ideológico en el interior del país que a la postre permitió “la censura y extrema vigilancia del poder sobre la prensa” (Medina, 2000, p. 38). La cuarta razón responde a la dinámica de centralización política y geográfica, la mayoría de los periódicos se concentraban en la Ciudad de México. Sumado a ello en un sistema político donde las elecciones constituían prácticamente un ritual para confirmar al candidato del partido en el poder, se entiende la poca relevancia que tenía el conteo de los votos y la reflexión sobre

dichos resultados. Conforme se va configurando un sistema político donde los partidos políticos se posicionan como los actores centrales de la contienda política, las elecciones tienen cada vez más relevancia, y por tanto, la atención y discusión pública sobre los resultados.

En el contexto de las elecciones federales de 1994, las encuestas se volvieron relevantes en el debate y la contienda política, como instrumentos para medir los ánimos de la opinión pública, aunque ya se había registrado la realización de algunas encuestas durante la elección de 1988, sólo es comparable su influencia como la que tienen en los Estados Unidos en la elección de seis años después. El proceso electoral de 1994 contó con la participación de empresas encuestadoras y fuentes de los medios (Camp, 1997, p. 11). Los medios de comunicación, a su vez, se han convertido en los principales difusores de las encuestas de opinión, de tal forma que las encuestas pasaron a ser parte del debate y la contienda política en México a fines de siglo.

Sin embargo, no están exentas de los controles del gobierno sea mediante la figura de la censura o de la autocensura¹³. Durante el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) se retiró la publicidad gubernamental para controlar el contenido de ciertas publicaciones, además hay que decir que varias de los diarios y revistas obtienen entre el veinte y el treinta por ciento de sus ingresos por concepto de publicidad del gobierno federal.

Con el proceso de democratización de la política los medios de comunicación, en particular la radio ha adquirido un papel relevante la conquista de la libertad de expresión ha caminado en una relación directa con el empoderamiento de la televisión durante la realización de las elecciones y no está exenta de la propia lógica de la contienda por el poder. Para el gobierno, la opinión pública se está convirtiendo en el observador que le permite formarse una idea de la percepción que los ciudadanos tienen de sus acciones y de su gestión.

Conclusión

Como se puede deducir en lo expuesto, una observación del orden político en México a través de la teoría de la diferenciación interna del sistema político y de la figura del círculo formal e informal del poder constituyen un referente teórico de observación de un caso empírico. A través de una reconstrucción heurística que, valiéndose de la historia política de México, deviene en una reinterpretación de la relación entre la política y el Estado mediados por el prisma de estas categorías y conceptos característicos de la teoría de los sistemas sociales formulada por Niklas Luhmann.

13. Las firmas encuestadoras en buena parte sobreviven de la comercialización de estudios de opinión pública, no de las encuestas políticas o económicas contratadas por políticos, candidatos o medios impresos. Si las instituciones o individuos que contratan a esas firmas temen represalias del Estado, fiscales o de cualquier tipo, pueden retirar sus contratos (Camp, 1997, p. 16).

Referencias

- Adler Lomnitz, L. (2002). Los efectos de la globalización en la estructura de poder en México. *Revista de Antropología Social*, 11, 185-201.
- Aguilar Villanueva, L. (2000a). Los retos actuales del Estado y de la administración pública en México. En J. L. Méndez (Comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas* (pp. 125-136). México: El Colegio de México.
- Aguilar Villanueva, L. (2000b). La reforma del Estado mexicano. En J. L. Méndez (Comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas* (pp. 137-176). México: El Colegio de México.
- Brachet-Márquez, V. (2004). Las múltiples democratizaciones en México: una revisión histórica. En M. Günther (Comp.), *Las modernidades de México. Espacios, procesos, trayectorias* (pp. 267-310). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Camp, R. A. (1997). Introducción. Las encuestas, la opinión pública y la sociedad mexicana. En R. A. Camp (Comp.), *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México* (pp. 11-28). México: Siglo XXI Editores.
- Carducci, M. (2002) Complejidad institucional y ausencia de mecanismos de mediación en América Latina. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 38/39, 17-33.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Congreso Constituyente. México, 05 de febrero de 1917.
- Córdova, A. (1991). Panorama histórico de la oposición en México (periodo 1965-1991). *Anuario Jurídico*, XVIII, 27-35.
- Corsi, G., Esposito, E. y Baraldi, C. (1996), *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México: Anthropos - UIA - ITESO.
- Durand Ponte, V. M. (2007). Gobiernos de izquierda y democracia: ciudadanos o clientes. En R. Bartra (Comp.), *Izquierda, democracia y crisis política en México* (pp. 151-164). México: Nuevo Horizonte Editores - Friedrich Ebert Stiftung.
- Escalante Monsalvo, F. (1992). *Ciudadanos imaginarios: memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana: tratado de moral pública*. México: El Colegio de México.
- Haber H., S. y Pulido Varela, L. E. (1993). La industrialización de México: historiografía y análisis. *Historia Mexicana*, 42, (3), 649-689.
- Hernández Arteaga, L. (2016). El teorema de la doble contingencia en la teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann. *Metapolítica*, 92, 36-41.
- Lange, S. y Schimank, U. (2004). Political Sociology for Complex Societies: Niklas Luhmann. En K. Nash y A. Scott (Eds.), *The Blackwell Companion to Political Sociology* (pp. 60-70). Malden: Blackwell Publishing.

- Lempérière, A. (2003). Versiones encontradas del concepto de opinión pública, México, primera mitad del siglo XIX. *Historia Contemporánea*, 27, 565-580.
- Luhmann, N. (2000). *Die Politik der Gesellschaft*. Fráncfort del Meno: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (2009). Causalidad en el sur. *Estudios Sociológicos*, XXVII (79), 3-29.
- Luhmann, N. (2010a). *Politische Soziologie*. Berlín: Suhrkamp Verlag.
- Luhmann, N. (2010b). *Los derechos fundamentales como institución. Aportación a la sociología política*. México: Universidad Iberoamericana – ITESO.
- Luhmann, N. (2014). *Sociología política*. Madrid: Trotta.
- Lujambio, A. (1996). *Federalismo y congreso. En el cambio Político de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Loaeza, S. (1981). El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México. En *Lecturas de política mexicana* (pp. 161-193). México: El Colegio de México.
- Marengi, P. y García Montero, M. (2006). *El clientelismo político en México: el Perfil del votante y la eficacia de la recompensa en las elecciones de 2006*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Medina L. (2000). *Prensa y Estado en México*. México: Colección de Estudios del CIDE.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Serna de la Garza, J. M. (1998). *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Selee, A. (2011). *Decentralization, Democratization and Informal Power in Mexico*. Pensilvania: The Pennsylvania State University Press.
- Schmitter, P. (1998). ¿Continúa el siglo del corporativismo? En J. Lanzaro (Comp.), *El fin del siglo del corporativismo* (pp. 69-119). Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Torres Nafarrate, J. (2004). *Luhmann: la política como sistema*. México: Fondo de Cultura Económica – Universidad Iberoamericana – UNAM.
- Valdés, L. (2001). México: elección presidencial de 2000. En el marco de la transformación del sistema de partidos. *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*, Caracas, FLACSO y Nueva Sociedad, 18-25.
- Vázquez, F. (2010). *Los rostros de lo público en México. Reflexiones desde el progresismo*. México: Friedrich Ebert Stiftung.
- Vernon, R. (1975). *El Dilema del desarrollo económico de México*. México: Diana.
- Woldenberg, J. (2006). *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*. México: Ediciones Cal y Arena.