



# Legitimidad y orden político: consideraciones sobre su interrelación en la sociedad contemporánea

Instituto de Estudios Políticos  
Jefe Unidad de Documentación

Andrés Dávila L.\*

**E**n este trabajo se aborda el problema de la construcción de la legitimidad del orden político en las sociedades contemporáneas. En el marco de sociedades crecientemente complejas y fragmentadas, se asiste a una permanente reproducción de los órdenes políticos vigentes y a la aceptación de las condiciones existentes por parte de vastos sectores sociales. Pese a los profundos problemas de legitimación de estos ordenamientos, que aquejan por igual a las diversas sociedades, múltiples mecanismos de legitimación operan para hacer posible la instauración y sostenimiento de sistemas de dominación política a lo largo del tiempo. La diagnosticada crisis última de la legitimidad de los órdenes políticos en las sociedades contem-

poráneas no se ha dado finalmente, pero las adhesiones de los asociados tampoco tienen ya el carácter masivo, consensuado y duradero que se alcanzó en algunas épocas. De igual forma, y en contra del anhelado ordenamiento racional de la sociedad, la legitimidad del orden político o, si se quiere, del Estado, proviene sólo muy tangencialmente de la instauración de procedimientos democráticos que permitan la adhesión consciente y voluntaria de los asociados al orden vigente. Tercamente, mecanismos relacionados con formas de credibilidad simbólicas, intangibles, no discursivas, míticas, conservan o recobran un papel central en la construcción de la legitimidad que le permite a los órdenes políticos su reproducción.

\* Politólogo, maestro en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, estudiante del Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales de la misma Facultad.

En esta perspectiva, el siguiente trabajo plantea algunas reflexiones. Como idea eje se aduce que, sin negar el aporte de las argumentaciones clásicas, hay que replantear significativamente la perspectiva de análisis con el fin de enriquecer el concepto y dar cabida a una reinterpretación que abarque el fenómeno de la legitimidad en toda su complejidad. Es indispensable, para un adecuado abordaje del problema, romper la tensión aparentemente insuperable entre lo formal y lo sustantivo, lo procedimental y lo veritativo (lo relacionado con las condiciones de verdad de un fenómeno), común a las principales elaboraciones sobre el tema. Es necesario observar conjuntamente los mecanismos de legitimación que emanan de las instituciones y los órdenes políticos, así como las mediaciones y formas a través de las cuales los sujetos sociales consienten y legitiman los poderes vigentes. Es prioritario fijar las distintas dimensiones e instancias en las cuales se construyen los procesos legitimadores en las sociedades actuales.

Lo anterior, sin embargo, debe considerarse, cuidadosa y críticamente, a la luz del efecto que han tenido las profundas transformaciones sufridas por la relación entre individuo-sociedad-Estado sobre los

procesos legitimadores; la revalorización del mercado con su novedosa capacidad para ofrecer mecanismos de legitimación; la capacidad siempre renovada del Estado, del orden político, para generar credibilidad y recomponer-reconstituir su legitimidad; el surgimiento y consolidación de instancias que, como los medios de comunicación, desempeñan un papel crecientemente significativo en estos procesos.

Como punto de partida se retoman los planteamientos centrales de las que se pueden considerar elaboraciones clásicas sobre el tema. Se argumenta que si bien son insuficientes para dar cuenta adecuadamente del fenómeno, tal y como se manifiesta en las sociedades actuales, son un punto de referencia básico. Ni el planteamiento originario de Weber, ni la reformulación habermasiana permiten abordar este problema en toda su complejidad. Por ello, se incorporan otras elaboraciones recientes con el fin de reformular la perspectiva de análisis, mostrar otras alternativas para abordar el problema o complementar las aproximaciones más aceptadas hasta el momento. Se revisan, principalmente, los aportes de Claus Offe y William Conolly,<sup>1</sup> en tanto ayudan a reconsiderar la cuestión.

1 Claus Offe. *Contradicciones en el Estado del bienestar*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial, 1990. Véase en especial el capítulo: Legitimidad vs eficiencia. William Conolly. "Introduction: legitimacy and modernity" y "The dilemma of legitimacy" En: William Conolly (edited by). *Legitimacy and the State*. Oxford, Basil Blackwell, 1984.



Hecha esta revisión, se da cabida a un conjunto de comentarios acerca de los asuntos que deben considerarse para dar cuenta adecuadamente del problema. Con ellos, se pretende señalar algunas inquietudes centrales respecto a cómo el desarrollo presente de las sociedades capitalistas obliga a reformular en algunos puntos centrales el tema de la construcción de la legitimidad.

## I. Entre la fe y el consenso racional

### A. Max Weber: la legitimidad como creencia en los procedimientos

Las lecturas de los planteamientos de Weber en torno a la legitimidad han privilegiado los aportes de su tipología de la dominación legítima y han centrado la discusión, principalmente, en su concepción de cómo

ésta se construye en tanto apoyo y justificación de la dominación legal-racional.<sup>2</sup> No obstante, la primera mención del concepto se encuentra al hablar del orden legítimo.<sup>3</sup> Allí se indica que la legitimidad se construye desde las acciones que despliegan los individuos en tanto están orientadas por la creencia en la validez de un orden legítimo, no necesariamente político.<sup>4</sup> Esta creencia en la validez implica aceptar las orientaciones para la acción que el orden legítimo propone. Por tanto, se convierten en orientaciones obligatorias, en modelos a seguir cuando los individuos llevan a cabo acciones. La validez que los actores individuales pueden atribuir a un orden determinado está delineada según los tipos de acción social: la legitimidad de un orden puede atribuirse por la tradición, la creencia afectiva y la creencia racional. Esta última admite dos modalidades de adhesión a ese orden: con arreglo a valores o según

2 Para esta síntesis se han tomado en cuenta, además de las elaboraciones del propio autor, los siguientes textos: Norberto Bobbio. *Estudios de historia de la filosofía*. Madrid, Editorial Debate, 1985. Especialmente: Estado y poder en Max Weber. Jürgen Habermas. *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid, Taurus, 1981. Especialmente: Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Jürgen Habermas. "El concepto de legitimidad de Max Weber". En: *Crisis de legitimidad en el capitalismo tardío*. Cuarta reimpresión. Buenos Aires, Amorrortu, 1991. John Keane. "El legado de Max Weber" y "El liberalismo sitiado: el poder, la legitimación y el destino de la moderna teoría del contrato". En: *La vida pública y el capitalismo tardío*. México, Alianza Editorial, 1992. Sheldon S. Wolin. "Max Weber: legitimation, method and the politics of Theory". En: William Connolly. *Op. cit.* Nora Rabotnikof. "Legitimidad y verdad: la filosofía política en la encrucijada". *Sociológica*. Año 2. No. 3. México, UAM Azcapotzalco, invierno 1986-1987. De éstos, el que da una perspectiva más global del enfoque weberiano es el texto de Bobbio.

3 Cifrado Max Weber. *Economía y Sociedad*. Octava reimpresión. México, Fondo de Cultura Económica, 1987. p. 24-29.

4 *Ibid.* p 25.

lo estatuido positivamente, es decir, por la ley.<sup>5</sup> Hasta aquí, el planteamiento weberiano sobre la legitimidad ubica su fundamento en un ámbito anterior al del orden político propiamente tal.

El orden político es introducido inmediatamente después,<sup>6</sup> en la medida en que el problema que preocupa a Weber es la forma en que se construye y mantiene la dominación legítima. En sus palabras, "los que actúan socialmente pueden atribuir validez legítima a un orden determinado". En este punto, la cuestión deja de tener como eje la acción individual (aunque la concepción privilegie siempre una perspectiva subjetivista), para centrarse en cómo los miembros de una comunidad política creen en la validez de cada orden político. En consecuencia, la cuestión de la legitimidad se politiza y sólo dentro de este ámbito vuelve a ser tratada.

Weber desarrolla, entonces, su análisis de los tres tipos puros de

dominación legítima<sup>7</sup>: la de carácter racional, la de carácter tradicional y la de carácter carismático. De acuerdo con "la clase de legitimidad pretendida", se diferencian el tipo de obediencia exigido, el cuadro administrativo destinado a garantizarla y el carácter que toma el ejercicio de la dominación. Pero en esencia, la legitimidad debe entenderse como la pretensión de una autoridad para ejercer la dominación con la aceptación de los miembros de la asociación sobre los cuales aquella es ejercida.

Para Weber, en la realidad conviven y se entrelazan los distintos tipos de dominación legítima, aunque en la sociedad moderna tiende a predominar la de carácter racional. Esto implica que la dominación legítima se apoya crecientemente en la "creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad".<sup>8</sup> Para el ejercicio de este tipo de dominación se desarrolla la burocracia

5 Una referencia analítica a esta relación se encuentra en Norberto Bobbio. *Op. cit.* p. 273.

6 En efecto, señala que un orden debe llamarse convención o derecho, de acuerdo con las características de la garantía externa de su validez. En el primer caso, por reprobación general y sensible de parte de los conformantes de ese determinado orden; y, en el segundo caso, por la coacción física ejercida por un grupo de individuos destinados a la misión de obligar a la observancia de ese orden o al castigo de su transgresión. Véase: Max Weber. *Op. cit.* p. 27.

7 *Ibid.* p. 170 y "Los tres tipos puros de la dominación legítima", p. 706. En estas páginas Weber examina a profundidad las características y contenidos de cada tipo de dominación, así como los desarrollos históricos que han tenido y los posibles procesos de desplazamiento que se pueden dar entre unos y otros. Es innegable que el análisis que hace de la dominación legítima es tan abarcante y sugestivo, que se convierte en una referencia ineludible para quien intenta abordar el tema.

8 *Ibid.* p. 172



como cuerpo administrativo profesional y especializado, encargado de mantener un orden político a través de la aplicación y el respeto a las leyes.

Como lo señala Bobbio, "La dominación legal [...] es a la vez ordinaria e impersonal [...]. El criterio de legitimidad que sustenta esta forma de dominación es el principio de legalidad".<sup>9</sup> Weber apunta al centro del problema de la legitimidad en el Estado moderno. La creencia en la validez de un orden se construye, entonces, según los siguientes factores: 1) tiende a desprenderse de cualquier motivación o justificación tradicional o carismática, 2) aunque persistan algunos de estos rasgos, se afianza en la existencia de una normatividad estatuida y unos procedimientos delimitados, 3) las leyes son, en última instancia, las que determinan los términos de la obediencia y el acatamiento, los castigos por incumplimiento y transgresión, así como la compleja interacción entre amenaza potencial y aplicación efectiva, 4) el fundamento último de esta legitimidad está en la racionalidad instrumental de carácter más abstracto, genérico y formal.

La dominación legal queda sustentada en las formas racionales del derecho y en el papel administrador de la burocracia. Las formas democráticas de gobierno se convierten, así, en el mecanismo que cataliza de mejor manera las exigencias de este tipo de ejercicio legítimo del poder. En consecuencia, este concepto de orden legítimo parece desprenderse de cualquier contenido sustantivo o moralmente válido, para ubicarse en el terreno puramente práctico y procedimental.<sup>10</sup> Basta con el cumplimiento de las normas y leyes, con los procedimientos allí formulados, para asegurar el carácter legítimo de la dominación así ejercida. El problema de la legitimidad queda, por tanto, delimitado al ámbito de la dominación política y de la perdurabilidad del orden político.

El Estado moderno, que encuentra parte de su fundamento y sostén en el desarrollo de la burocracia, es la expresión históricamente más consolidada de la dominación legítima de tipo racional. Su alto nivel de institucionalización, el hecho de que determine un territorio sobre el cual ejercer la autoridad, pero sobre todo su capacidad concentra-

9 Norberto Bobbio. *Op. cit.* p. 277.

10 Bobbio discute si en Weber no queda una puerta abierta hacia un sustrato último de la legitimidad en una racionalidad sustantiva o material. Su primera conclusión reafirma lo expuesto, "no deja lugar a dudas sobre la identificación de la racionalidad característica de la dominación legal con la racionalidad meramente formal". Norberto Bobbio. *Ibid.* p. 280-281.

dora del poder político, expresado en el "monopolio de la coacción física legítima",<sup>11</sup> manifiestan en su máxima complejidad la culminación de este proceso. Los miembros del Estado reconocen como legítima la capacidad de éste para determinar el orden de la vida colectiva a través, primero, de la Constitución y las leyes y, después, por medio del ejercicio explícito y no sólo potencial de la coacción (policía, ejército). El carácter estratégico que adquiere el derecho y la aprobación de las Cartas constitucionales confirman que estos factores tienen un rasgo fundacional en la conformación de los Estados en las sociedades modernas.

La conceptualización weberiana presenta, sin embargo, algunos problemas. En primer lugar, los conceptos de legitimidad y legalidad se superponen. Esto es problemático en dos sentidos. De un lado, porque nunca se resuelve cual antecede al otro, lo que deja abierta la posibilidad de una espiral argumentativa sin fin: lo legal es legítimo gracias a los procedimientos, o la legitimidad proviene del seguimiento de los procedimientos legalmente estatuidos.<sup>12</sup> En

este sentido, cabe señalar que Weber no pretende considerar autosuficiente el criterio de legalidad. Por tanto, remitir el problema a un criterio ulterior, bien sea el consenso de los interesados, la imposición de una autoridad legítima o, también, esa instancia anterior a la política en donde se funda la validez de un orden desde las orientaciones por la acción de los individuos.

Sin embargo, es evidente que no hay una respuesta clara acerca de cuál es el fundamento último de la legitimidad y si éste se encuentra dentro o fuera de la racionalidad formal. Y del otro, porque la superposición termina por diluir el problema de la legitimidad en el de la legalidad. De tal forma, el planteamiento weberiano desconoce una parte central de las realidades políticas contemporáneas. En ellas, aunque se reconozca la preeminencia de lo legal y las instituciones formales en las sociedades actuales, permanentemente se construyen legitimaciones complementarias o alternativas al terreno claramente delimitado de lo legal-racional.<sup>13</sup> En consecuencia, el planteamiento del problema se ve significativamente li-

11 Max Weber. *Op. cit.* p. 1056. En estas páginas Weber desarrolla su concepción del Estado moderno como asociación racional de dominio institucional.

12 Véase: Norberto Bobbio. "Sobre el ordenamiento jurídico" y "Del derecho al poder y viceversa". En: *Contribución a la teoría del derecho*. Madrid, Debate, 1990.

13 Como señala Roger Bartra, "la influencia de las ideas de Weber nos ha hecho creer que la sociedad moderna es un mundo racional, funcional y desencantado en donde los mitos y la magia no tienen cabida. Grave error: la sociedad industrial capitalista, así como el socialismo que conocemos, generan constantemente ceremonias, ritos, cultos y símbolos". Roger Bartra. *La jaula de la melancolía*. Quinta edición. México, Enlace-Grijalbo, 1987. p. 76.



mitado, lo cual pone de manifiesto la necesidad de una perspectiva distinta o más amplia de análisis del fenómeno.

En segundo lugar, si se sigue la lógica del planteamiento weberiano la cuestión de la legitimidad en el sistema de dominación legal-racional queda estrechamente ligada con la cuestión de la efectividad del poder, en tanto la adhesión a las normas y las leyes que rigen el ordenamiento político depende del grado en el cual este ordenamiento satisfaga los mínimos requerimientos ofrecidos por tales estatutos.<sup>14</sup> Paradójicamente, esta derivación del planteamiento entra en contradicción con una formulación inicial que proponía la cuestión de una manera diferente y ponía el énfasis del problema de la legitimidad en las justificaciones que daban validez a un orden político, más que en los resultados de sus acciones; más en la forma cómo se construía esa legitimidad que en los efectos del ejercicio del poder.

En tercer lugar, el planteamiento de Weber, tal y como está desarrollado, deja algunos cabos sueltos en la interrelación entre Estado

moderno, dominación legal-racional y formas democráticas de gobierno. Como se planteó, y varios autores lo han señalado, las formas democráticas son las que mejor se adecúan a la dominación legal-racional, ejercida a través de la burocracia. No obstante, para Weber estas formas democráticas en principio forman parte de aquellos mecanismos de dominación carismática que permiten un ejercicio antiautoritario de la autoridad<sup>15</sup> y difícilmente se adaptan a los requerimientos de la dominación racional propia del Estado moderno burocrático. Estos cabos sueltos son los que han dado pie a una lectura recortada del problema de la legitimidad a partir del planteamiento weberiano y a lo que Keane denomina el "empobrecimiento del concepto de legitimidad".<sup>16</sup>

#### *B. Habermas: la legitimidad como consenso argumentativo verdadero*

El planteamiento habermasiano sobre la legitimidad parte de una revisión crítica de lo desarrollado por Weber y toma distancia respecto de interpretaciones como la de Luhmann

---

14 "Justamente porque esas reglas son formales, no pueden obtener aceptación debido a las ventajas que implican. Su aceptación no debe depender de lo que ellas son, sino de las consecuencias o probables resultados de su aplicación". Claus Offe. *Op. cit.* p. 123. Véase también: Nora Rabotnikof. *Op. cit.* p. 37-41.

15 Véase: Max Weber. *Op. cit.* p. 214.

16 John Keane. "El liberalismo sitiado: el poder, la legitimación y el destino de la moderna teoría del contrato". *Op. cit.* p. 363.

que consideran suficiente la creencia en la legalidad como fundamento de la legitimidad. Su conceptualización se desenvuelve en dos planos: el orden político que se legitima y utiliza unos mecanismos para ello; y el de los individuos que construyen, sustentan y fundamentan la creencia en la validez de esos órdenes. Hay, por tanto, una tensión en la elaboración del concepto que, simultáneamente, reduce y amplía el ámbito de la exposición del problema. Esta tensión deviene, directamente, de un planteamiento que quiere ser, al mismo tiempo, diagnóstico y propuesta.<sup>17</sup>

Para Habermas la cuestión de la legitimidad se plantea necesariamente en referencia al orden político. "Legitimidad significa el hecho del merecimiento de reconocimiento por parte de un orden político" y "sólo los órdenes políticos pueden tener y perder legitimidad, y sólo ellos requieren legitimación".<sup>18</sup> Así expuesto, el ámbito de discusión del problema se acota significativamente e, incluso, en algunos apartes parece indicar que el problema sólo puede ser tratado en las sociedades estatales.

No cabe considerar la legitimidad de ordenamientos pre o no políticos y los mecanismos que en esa dirección puedan desarrollarse.

No obstante, como simultáneamente su preocupación central estriba en darle un contenido sustantivo a las pretensiones de validez que fundamentan la creencia en la legitimidad, el problema es tematizado en el ámbito moral. Esto implica prestar atención a las condiciones de posibilidad de generar un consenso racional, lo cual involucra el carácter veritativo (de contenidos verdaderos) de las justificaciones.

El factor de articulación entre estos dos postulados lo señala Habermas cuando plantea que la pretensión de legitimidad y las legitimaciones se ubican en el campo de la integración social, no en el de la integración sistémica. Ello hace posible que el poder político llegue a realizar los valores constitutivos de la identidad de la sociedad<sup>19</sup> y no solamente las funciones de autogobierno y reproducción del sistema social. Este desplazamiento no implica, sin embargo, que la legitimidad se de en instancias diferentes a los órdenes

17 Para una reseña crítica de la obra de Habermas, véase: Agnes Heller. "Habermas y el marxismo". En: *Crítica de la Ilustración*. Madrid, Ediciones Península. Sobre su conceptualización de la legitimidad véase: Thomas McCarthy. "Legitimation problems in advanced capitalism". En: William Connolly. *Op. cit.*

18 Jürgen Habermas. *La reconstrucción del materialismo histórico*. *Op. cit.* p. 243-244.

19 *Ibid.* p. 249.



políticos, institucionales. Implica que la legitimidad de esos órdenes y los mecanismos de legitimación que la producen involucran al mundo de la vida, es decir, a las estructuras normativas, los valores, las instituciones que orientan y dan sentido a las acciones de los individuos y permiten la interacción comunicativa. En su ámbito queda incluido, por tanto, el elemento de su validez sustantiva.<sup>20</sup>

La legitimidad y los mecanismos de legitimación deben ser pensados, entonces, atendiendo a las dos esferas señaladas sin despreciar lo relativo a los órdenes que se hacen legítimos, así sea por medios formales, y sin olvidar lo relativo a los individuos que, en última instancia, son centrales para desentrañar los componentes últimos de este proceso.

Al tematizar la legitimidad en el Estado moderno y en el capitalismo tardío, Habermas hace importantes aportes que ayudan a un adecuado tratamiento del problema. Su formulación se enmarca dentro del planteamiento global de Weber y concuerda en la existencia, primordialmente, de "condiciones formales de

justificación [de los órdenes políticos que son] las que cobran fuerza legitimante por sí mismas".<sup>21</sup> Apunta, primero, a precisar las características de la legitimidad en el Estado moderno y contemporáneo y, segundo, a indicar las profundas limitaciones a que está sujeta. De allí, la tendencia creciente a desarrollar problemas de legitimación que potencialmente se convierten en crisis.<sup>22</sup>

Sobre lo primero, plantea que en la sociedad moderna y contemporánea los procedimientos forman parte fundamental de las razones legitimantes. Estas, a su vez, son las que le otorgan condiciones de validez a las legitimaciones. En consecuencia, los niveles de justificación de un determinado orden se vuelven reflexivos. Por tanto, la "fuerza legitimante" se limita a las reglas que permiten diferenciar aquellos acuerdos logrados consensualmente y aquellos en que interviene la coacción.

Sobre lo segundo, aduce que el Estado, como ente central del subsistema político, tuvo que adoptar funciones en torno a la integración

---

20 Sobre el concepto de mundo de vida, desarrollado por Habermas, véase: *Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista*. Segunda reimpresión. Madrid, Taurus, 1992. Tomo II. p. 161-280. Es allí donde fija con detalle las raíces analíticas del concepto y su utilidad para comprender el funcionamiento de las sociedades contemporáneas en su doble vertiente: la de la integración social y la de la funcionalidad sistémica.

21 *Ibid.* p. 250.

22 Véase: Jürgen Habermas. "Tendencias a la crisis en el capitalismo tardío". En: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Cuarta reimpresión. Buenos Aires, Amorrortu, 1991. p. 49-114.

social sin contar con las capacidades ni los medios adecuados para ello. En consecuencia, ha entrado en dilemas insolubles entre legitimidad y eficiencia,<sup>23</sup> sentido y valor. Entre más legitimidad necesita el Estado para resolver los problemas surgidos del funcionamiento de la economía capitalista, menos recursos tiene para actuar en esta dirección; cuando más se involucra en la creación de sentido, que originalmente le corresponde generarlo al subsistema socio cultural, más tiene que apelar al recurso valor que se vuelve escaso a causa de la ineficiencia. El Estado, en tanto forma que ha tomado el orden político vigente, parece estar sujeto a procesos de deslegitimación y al riesgo permanente de crisis de legitimidad. Al déficit de legitimidad existente puede apenas responder con compensaciones a través de las funciones sustitutivas que cumple, muchas veces con ineficacias e indebidas injerencias en otros sistemas como el socio cultural o el económico. Las estructuras normativas que, a través de las formalidades democráticas, dieron suficiente legitimidad al orden político estatal, se han vuelto rígidas e incapaces de aportar recursos ideológicos. La potencial crisis de legitimación sólo puede contro-

larse si se reestructuran las estructuras de clase o si el sistema administrativo deja de necesitar legitimación para sus acciones.<sup>24</sup>

Habermas ve claramente que, para la legitimidad y la construcción de un buen orden, se necesita que el sistema cultural recupere su papel de forjador de imágenes del mundo y de generador de sentido. También, se requiere que la integración social se separe de la sistémica y, por ende, el mundo de la vida recupere cabalmente sus ámbitos de funcionamiento. En síntesis, para superar la tendencia a la crisis de legitimidad bastaría con que el sistema cultural recuperara sus funciones y fuera capaz de proveer de motivaciones suficientes al sistema político.

Estos planteamientos, acerca de la tendencia a una crisis de legitimación larvada y permanente en el Estado capitalista, dan lugar a la propuesta habermasiana para superar esta situación. Al no encontrar solución viable en el funcionamiento y estructuración de los subsistemas que configuran el sistema social en sociedades crecientemente complejas y diferenciadas, vuelve la vista sobre los individuos, sus posibilidades de acción comunicativa, sus recursos

---

23 Habermas comparte, en este punto, el planteamiento de Offe que será tratado en el siguiente literal. Véase: Claus Offe. *Op. cit.* p. 122.

24 Véase: Jürgen Habermas. *La reconstrucción del materialismo histórico.* *Op. cit.* p. 264. "Teoremas sobre la crisis de legitimación" y "Resumen". En: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío.* *Op. cit.* p. 88-95 y 114-116.



para generar acuerdos, integración social. En una palabra, finca sus esperanzas en que el denominado mundo-de-vida recupere su autonomía y genere las condiciones de posibilidad de fundar la legitimidad en creencias cuya validez esté justificada por razones relacionadas con lo sustantivo, con la verdad. De hecho, para Habermas la única salida a la crisis estriba en la construcción de una legitimidad sustentada en consensos racionales, discursivamente elaborados en la interacción comunicativa. Sólo ellos pueden convertirse en los sucedáneos de las imágenes del mundo que, en las sociedades arcaicas, cumplieron la labor de legitimación requerida para la reproducción y funcionamiento del orden político y social.

En este planteamiento hay ante todo, una propuesta de recomposición de una sociedad sujeta a un proceso creciente de pérdida de sentido e intromisión de la racionalidad sistémica en los ámbitos del mundo de la vida. Luego de desentrañar los componentes de un sistema social opresivo e injusto, Habermas busca reconstituir un orden social ético ya que en el existente los sujetos están acorralados por la lógica de funcionamiento del sistema. Sólo que esta propuesta se asienta en una concepción del individuo acotada en aras

de fundar la posibilidad de una ética comunicativa. Para ello, deja de lado una definición más amplia, aunque más ambigua, del hombre. La importancia que en su formulación tiene el mundo de la vida se limita a un individuo racionalmente ético.<sup>25</sup> Este desplazamiento, en lugar de ampliar la perspectiva de análisis de la legitimidad para incorporar otros factores, lo único que hace es abrir las puertas, de nuevo, a la "moralización de la política".<sup>26</sup>

El mencionado desplazamiento, que sin duda está cabalmente justificado dentro del sistema de pensamiento habermasiano, desecha, por lo menos, dos campos de análisis e investigación muy ricos. Al primero, el propio Habermas ha hecho referencia al mencionar la existencia de múltiples y diversas "temáticas de legitimación". Pese a los déficits de legitimidad y las tensiones en que incurre para generarla, el sistema político encuentra repetidamente las motivaciones necesarias para conseguir la adhesión de los individuos. Estos mecanismos ameritan una consideración aún más detallada y exhaustiva. El segundo, en cambio, no llega siquiera a ser tematizado, al menos en la perspectiva de cómo los individuos generan la adhesión al orden político. Aquí, la urgencia de la propuesta oculta la necesaria

25 Agnes Heller. *Op. cit.* p. 287.

26 Nora Rabotnikof. *Op. cit.* p. 45.

disección de los mecanismos a través de los cuales se consigue que los sujetos apoyen o al menos no rechacen las situaciones vigentes.

### C. *Offe y Connolly: anotaciones para complementar una perspectiva de análisis*

Estos dos autores abordan desde diferentes perspectivas el problema de la legitimidad. El primero, Claus Offe, lo desarrolla como parte de su análisis de las contradicciones a que está sujeta la sociedad capitalista y, consecuentemente, el Estado del bienestar.<sup>27</sup> El problema de la legitimidad lo plantea, por consiguiente, en el contexto de la capacidad del Estado, organizado de acuerdo con los requerimientos de los regímenes democráticos en los países de capitalismo avanzado, para desempeñar con eficacia la función de controlar y superar adecuadamente las contradicciones del sistema capitalista. Por esta razón, el problema de la legitimidad queda de inmediato ligado al de los mecanismos que utiliza el Estado para mantener la dominación y la perdurabilidad del orden político y, por esa misma vía, queda irremediablemente sujeto al dilema entre legitimidad y eficiencia.

Para Offe, sólo hay un posible punto de equilibrio en la relación en-

tre estos dos términos. Este se hace presente cuando el éxito estatal y gubernamental en la satisfacción de las necesidades materiales de los ciudadanos refuerza la aceptación de las reglas legitimadoras de los regímenes democráticos. Pero inmediatamente aclara que la eficiencia no implica un contenido sustantivo, sino la capacidad para "suministrar, restaurar y mantener con éxito relaciones mercantilizadas para todos los ciudadanos y para la totalidad de sus necesidades".<sup>28</sup> Como esta situación históricamente no se da, plantea la necesidad de escrutar las desviaciones respecto a esta armonía. Tales desviaciones son tematizadas, precisamente, como tensiones, contradicciones, o lo que Connolly llamaría "el dilema de la legitimidad".

Destaca tres categorías de fenómenos que ilustran la imposibilidad del equilibrio deseado entre legitimidad y eficiencia. La primera, se refiere a una situación estructural del orden capitalista que genera permanentemente un excedente de fuerza laboral y de capitalistas que no tienen cabida en el funcionamiento normal de la economía. Esta situación genera violaciones de las reglas legitimadoras por parte de los gobernantes o de los gobernados, en su afán por solucionar tal situación. Sin embargo, ésta se convierte en una contradicción

---

27 La concepción de Offe sobre la legitimidad ha sido tomada, en lo fundamental, de su trabajo "Legitimidad vs eficiencia". *Op. cit.*

28 *Ibid.* p. 126



inherente al funcionamiento del Estado capitalista y, por ende, a la consolidación y funcionamiento de los procedimientos democráticos.

La segunda, se relaciona con los intentos fallidos del Estado por evitar la erosión del mercado y sus desarrollos universalizantes, así como las rupturas en el proceso de acumulación. Estos intentos generan nuevas contradicciones, especialmente por el hecho de que se intenta restaurar el mercado a través de acuerdos externos al mismo y porque esta politización puede, finalmente, volverse en su contra. Se generan, así, nuevos conflictos que no tienen salida en el ámbito mercantil y, por tanto, tales contradicciones disminuyen la eficiencia y la legitimidad del Estado. Las políticas estatales encuentran "una creciente dificultad a la hora de lograr aceptación para las reglas legitimadoras sobre las cuales se basa el poder político".<sup>29</sup> Por lo mismo, el sistema político encuentra serias dificultades para encontrar aceptación en torno a las reglas legitimadoras que dan apoyo al régimen democrático.

Finalmente, existe una tendencia a que, pese a la satisfacción de muchas necesidades, se modifiquen los términos de aceptación de las reglas y mecanismos que generan la legitimidad. El orden capitalista y sus normas legitimadoras parece sujeto

a una desconfianza profunda de parte de los miembros de la sociedad que debían otorgar su confianza y credibilidad al sistema.

Los planteamientos de Offe, traen a colación tres temáticas centrales: conceptualiza la legitimidad en el contexto de las contradicciones propias del funcionamiento del orden capitalista; abre un espacio de análisis referido a las relaciones entre legitimidad y satisfacción de las necesidades materiales (lo cual tiene que ver con el problema de lo formal y lo sustantivo, pero con la ventaja de incorporar explícitamente el problema económico), y permite tematizar el problema de la democracia en el centro de la tríada Estado, legitimidad y eficiencia.

Sobre esto último cabe señalar que en la interpretación predominante de Weber, el régimen democrático parece adaptarse al tipo de dominación legal-racional; Habermas, por su parte, indica cómo los procedimientos y normas democráticas han perdido su capacidad para generar legitimidad; el aporte de Offe, si bien retoma el argumento habermasiano, permite dar un paso más en la puntualización de los desafíos y dilemas que afronta la construcción de la legitimidad en la sociedad contemporánea. En efecto, no sólo identifica la contraposición que más dificultades ofrece para la consoli-

---

29 *Ibid.* p. 133.

ción de la democracia en el llamado Estado del bienestar, sino que abre las puertas al análisis del cambio en las relaciones entre Estado, sociedad y mercado que producen nuevas situaciones respecto a la generación de legitimaciones para los órdenes políticos.

En cuanto a Connolly, en sus trabajos hay un esfuerzo por generar una formulación propia, coherente y suficiente para la interpretación de la legitimidad en la sociedad actual.<sup>30</sup> Esta formulación ubica con claridad el problema de la legitimidad en relación con la constitución de la sociedad moderna y, en ello, intenta una síntesis sugestiva del marxismo y de la formulación weberiana sobre la legitimidad. Esta síntesis le permite tratar de superar lo que él considera una conceptualización insuficiente, pero comúnmente aceptada, del problema.

Su esfuerzo conceptual se dirige, entonces, a dar cuenta de lo que considera como el surgimiento de un dilema de la legitimidad que toma forma en el desenvolvimiento de la vida política norteamericana. Este esfuerzo centra su atención, de forma parecida a Habermas y Offe, en las tensiones y dificultades de la sociedad y el Estado capitalista para cum-

plir sus funciones ordenadoras y, simultáneamente, satisfacer las necesidades materiales y las expectativas de una mejor vida por parte de los ciudadanos. Lo que Connolly denomina la "civilización de la productividad" está sujeta a una tensión insoluble entre sus imperativos de crecimiento y sus compromisos democráticos.<sup>31</sup> Sugiere que, ante el desafío de mantener el orden propicio para que perdure el crecimiento, la decisión más probable será romper los lazos con la democracia o, al menos, con aquel tipo de democracia que tiende a ocuparse de las necesidades materiales y vitales de los asociados.

No obstante, Connolly explora otro ámbito central respecto de la construcción de la legitimidad. Este se relaciona con la situación y opciones de aquellos que, en últimas, dan su adhesión y aprobación a un orden legítimo. Los individuos, en tanto sujetos, están involucrados en la dificultosa constitución de su identidad dentro de las prácticas institucionales en que se encuentran inmersos. Estos asuntos, además de complicar la cuestión de la legitimidad, llaman la atención sobre la necesidad de tener en cuenta lo sintomático, lo cubierto, lo indirecto

---

30 Esta reseña se basa en sus dos trabajos: "Introduction: legitimacy and modernity" y "The dilemma of legitimacy". William Connolly. *Op. cit.*

31 En un cierto sentido, esta tensión es la misma que plantea Alan Wolfe. "Entre liberalismo y democracia" *Los límites de la legitimidad*. México, Siglo XXI, 1980.



y lo desarticulado, si se quiere una perspectiva completa en la formulación del problema. La aceptación de unas normas legitimantes, de unos órdenes que utilizan mecanismos de legitimación, pasan necesariamente por los parámetros y condiciones bajo los cuales se constituye la adhesión, la creencia y la obediencia de los miembros de la sociedad. De allí, el interés en recuperar a Foucault y su tematización de lo jurídico y lo disciplinario como instancias que llegan a subyugar al individuo en sus más íntimos comportamientos.<sup>32</sup> En términos de los individuos, el orden requerido por la vida social -al cual en muchos casos se da una adhesión voluntaria- termina por aprisionarlos.

En síntesis, la comprensión de la legitimidad en la sociedad contemporánea debe incorporar, cuando menos, los tres factores señalados: la productividad, la democracia y el individuo, y debe tomar en cuenta lo "subterráneo", lo indirecto, en la adhesión a un orden constituido. Esto último es lo que, desde otra perspectiva, es trabajado en términos de la construcción mítica y simbólica de la legitimidad, de aquellos mecanismos situados más allá de los procedimientos y de las adhesiones tan-

gibles, muchos de los cuales se desenvuelven en el difuso, pero no por ello menos importante, terreno de la cultura política, las identidades, las mentalidades colectivas y los discursos y metadiscursos justificadores del orden político y social existente.<sup>33</sup>

Finalmente, para Connolly cualquier tematización debe formularse en términos de dilema que involucra la construcción y reproducción de un orden legítimo. En torno a este dilema se hace necesario pensar las condiciones de posibilidad de su solución. Para el autor, tales condiciones se pueden dar en un orden flexible que no esté sujeto a los imperativos de coordinar, controlar, ordenar y solucionar todos los desafíos, conflictos, problemas y desarreglos de la moderna vida social. Es decir, en ese orden social propio del desencanto ante la frustración de alcanzar el orden social racional que la modernidad ofrecía.

## II. La legitimidad como problema en la sociedad contemporánea

Además de los diversos factores que es necesario considerar para una

---

32 Véase: Michel Foucault. "The juridical apparatus". En: William Connolly. *Op. cit.*, y la reseña crítica que en la misma compilación hace el autor en "The dilemma of legitimacy". p. 238.

33 Para desarrollos del tema en este sentido véase: Roger Bartra. *Las redes imaginarias del poder político*. México, Era, 1981 y *La Jaula de la Melancolía*. *Op. cit.* También, Peter Berger y Thomas Luckmann. "La sociedad como realidad objetiva". *La construcción social de la realidad*. Quinta reimpresión. Buenos Aires, Amorrortu, 1979.

adecuada interpretación de cómo se construye la legitimidad de los órdenes políticos en el mundo moderno y capitalista, hay algunos elementos específicos derivados de los procesos más recientes que han afectado tanto al orden mundial como a cada una de las sociedades en particular. Estos procesos han llevado a que la construcción de la legitimidad en las sociedades de finales del siglo XX sufra modificaciones importantes y obligue, por tanto, a una revisión de los parámetros para su comprensión y estudio.

En los últimos años, la creciente complejidad de las sociedades y procesos como la globalización de la economía, el retorno al mercado como mecanismo regulador y ordenador de las relaciones sociales, la marcha atrás del Estado en sus funciones económicas y sociales, el reflujo de los nacionalismos, el vaciamiento de los mecanismos clásicos de ejercicio del poder político y de la representación de intereses, entre muchos otros fenómenos, han propiciado un desplazamiento en la configuración del orden social dominante. La meta de sociedades bien ordenadas ha dado paso a la búsqueda de sociedades simplemente ordenadas y adaptadas a los procesos que rigen el desempeño político y económico a nivel mundial. En ellos, la estabilidad, el orden y la certidumbre juegan el papel de valores a maximizar, sin que otras preocupaciones como la pobreza, el

daño ecológico, la marginación de vastos sectores ocupen lugares de privilegio.

En igual sentido, la vida cotidiana ha estado sujeta a una tensión central, como producto, por una parte, de la inacabada imposición de la racionalidad, de la secularización; y por otra, de procesos en que se ha consolidado la ausencia de un centro organizador, de una ideología o una justificación legitimatoria única. Terminada la promesa de la modernidad como único paradigma de organización del mundo, los individuos han quedado presos en un agudo dilema. Por un lado, están las exigencias racionalistas, pragmáticas y eficientistas del orden económico político. Por el otro, los puntos de fuga que ofrece tanto el retorno a las fuentes tradicionales: la religión, la comunidad, como el abrevadero de las nuevas tecnologías, la informática y las sinrazones de la posmodernidad.

En consecuencia, es necesario replantear, bajo estos parámetros, enunciados somera y rápidamente, los determinantes bajo los cuales necesita ser pensada la legitimidad. Ese replanteamiento debe dar cuenta, cuando menos, de:

- Las paradojas y contradicciones, imprevistas y no tematizadas, que caracterizan los desarrollos últimos de las sociedades contemporáneas, tanto las industrializadas y avanzadas como las subdesarrolladas.



- La generación permanente y constantemente reproducida de mecanismos, motivaciones, justificaciones y explicaciones que dotan de suficiente legitimidad los órdenes institucionales. Tales legitimaciones no están referidas a la validez sustantiva de las creencias que justifican la adhesión a un orden, ni reemplazan cabalmente la aspiración formal racionalizadora, ni dan respuesta al dilema del Estado entre eficacia y legitimidad. No obstante, sí permiten la continuidad, permanencia y reproducción de las situaciones vigentes.

En esta dirección, y para dar cuenta de la construcción de la legitimidad en la sociedad contemporánea, es necesario señalar, apenas de una manera indicativa y como cuestiones para tener en cuenta en cualquier investigación del problema en la actualidad, los fundamentos y mecanismos que ahora parecen regirla.

#### *A. Desplazamiento y fragmentación de las legitimaciones*

En las sociedades contemporáneas, sujetas a cambios significativos en los modelos de orden político y económico, se ha producido un desplazamiento y fragmentación del eje de la legitimidad, desde la esfera político estatal a múltiples esferas. Si en las sociedades estudiadas por Weber, Habermas, Offe y Connolly el orden político tendía a concentrar las fuentes y procesos de la legiti-

midad, a ser una instancia de mediación necesaria para cualquier mecanismo legitimador, en la sociedad actual han surgido claramente otras instancias que le disputan o lo complementan significativamente en esta función. Estas instancias actúan bajo una lógica propia y su desempeño puede contraponerse, distanciarse o poner en cuestión los fundamentos legitimadores de aspectos centrales del orden político.

En especial, se han potenciado dos instancias generadoras de mecanismos, imágenes y procedimientos legitimadores en sustitución parcial, plural y compleja, del papel central jugado por el Estado durante parte importante de este siglo como Estado benefactor, intervencionista o de compromiso. Por una parte, a través de la redefinición del mercado y de la racionalidad instrumental acotada que en él prevalece como ámbito de reproducción de legitimidad, con los efectos sustitutivos sobre las funciones que el Estado llegó a desempeñar. Y por otra, por el papel justificador de realidades y sucesos que desempeñan los medios de comunicación, a través de su capacidad de convocatoria ilimitada e incuestionada.

En ambos casos, hay una temática de investigación por desarrollar: primero, en términos de diferenciar cómo operan tales mecanismos de legitimación, cómo se articulan y qué consecuencias y tensiones generan para la reproducción de un orden

político; y segundo, en términos de precisar sus consecuencias respecto de cuestiones como las relacionadas con los déficits de legitimidad en que incurría el Estado al inmiscuirse en el terreno de las funciones integradoras que, dentro del esquema de la teoría de sistemas, le correspondían a otras instancias.

Con respecto al papel del mercado como instancia generadora de legitimaciones, es necesario diferenciar su papel del desempeñado en la época del liberalismo, así como los alcances y límites de esta redefinida atribución. No es el mercado de la libre competencia relativamente nuevo como experiencia y sujeto a una lucha abierta entre los participantes. Y no es, obviamente, el mercado politizado que utilizaba el Estado como mecanismo de mediación entre la eficiencia y la legitimidad de que se habló antes.

Es, en cambio, el complejo mercado de la globalización, posterior a los monopolios y sujeto a las transnacionales. Es, a la vez, un mercado politizado pero desregulado. Como tal, es el eje conceptual de una ideología que intenta convertirse en hegemónica, para lo cual se apoya, incluso, en debilidades y carencias reconocidas. Su fuerza proviene de una oferta apenas tentadora: no el orden deseable, sino el orden posible, pero orden al fin y al cabo. La mercancía que genera adhesión no tiene ya relación con una sociedad justa y relativamente igualitaria, detrás de

la cual encuentra el hombre su liberación o su realización.

El orden basado en el papel regulador del mercado ofrece, ante todo, la estabilidad de la situación vigente, la posibilidad para que todos -desde su situación y su posición- entren en la competencia y no las falsas promesas de un mundo mejor. Su capacidad legitimadora es limitada, pero contiene una fuerza arrasadora: la fuerza de lo conservador. Esta se apoya, además, en mecanismos de singular arraigo en la sociedad contemporánea como la publicidad, el consumo, la moda. A través de ellos y gracias a su carácter efímero e intangible, el mercado cumple funciones distintas pero tan importantes como las de la gastada metáfora de la "mano invisible". Gracias a ellas, descarga parcialmente al orden político de la necesidad de generar justificaciones en tanto ocupa buena parte de las actividades despolitizadas y apáticas de los individuos.

En cuanto a los medios de comunicación, son ellos los encargados de enterrar la era de los discursos justificadores, para dar paso a la época de la imagen como instancia básica de adhesión y credibilidad. No importa qué se diga (y muchas veces no hay mucho que decir). Importa cómo se diga y el efecto inmediato que ello tenga sobre el auditorio potencial que es necesario atraer, más que convencer. Cuando los partidos políticos se han quedado paulatina-



mente sin plataformas ideológicas, sin programas políticos para ofrecer y de hecho han perdido parte de la centralidad que tuvieron durante buena parte del siglo, es necesario lograr la aceptación de una imagen, vender una imagen. De allí, la importancia de las técnicas publicitarias y del *marketing* político para lograr los resultados apetecidos, tanto por candidatos como por gobernantes. De allí, también, el papel de las encuestas como fuentes de decisión y elección de opciones a seguir o, aún más, casi como ejes ordenadores de un desempeño político.

En los dos mecanismos es posible encontrar algunos rasgos similares: no son sustrato o sostén de nada ni nadie, son lugares de mediación, de intercambio, que no pertenecen a alguien en particular; no están gobernados por principios o fines duraderos, se rigen por el pragmatismo y la eficiencia; no existe para ellos el largo o el mediano plazo, sino la cuestión inmediata, urgente. Esta singular independencia los libera de los lastres que amarran al Estado y le impiden generar legitimaciones suficientes según estas características. Cuando el Estado quiere ser eficiente y pragmático entra en el dilema de la legitimidad ya mencionado y termina por recurrir al uso sistemático de la fuerza. Por ello, mercado y medios complementan al Estado en la generación de legitimaciones, pero tienden también a sustituirlo, a vaciarlo de jus-

tificaciones y a adecuarse a una etapa en la cual prima el exceso de información, los cambios de opinión y la necesaria toma de decisiones inmediatas.

Mercado y medios, además, se retroalimentan en su labor de mediación legitimadora. Estos rasgos compartidos se extienden, potencialmente, a otros mecanismos de legitimación que adquieren protagonismo en tanto el Estado y sus fuentes de legitimidad prioritarias ceden terreno ante las transformaciones de la sociedad contemporánea.

Cabe preguntarse, sin embargo, cuáles son los límites y las contradicciones de estos dos grandes mecanismos de generación y reproducción de la legitimidad. Y, tal como se hace evidente, es indispensable investigar a fondo la lógica de funcionamiento de las estrategias legitimatorias que mercado y medios utilizan en la sociedad contemporánea.

***B. La construcción de la legitimidad: más allá de la cuestión democrática (aunque la incluya)***

La tendencia hacia la exclusiva vigencia de una dominación racional-formal, que encontraba su eje de legitimación predilecto en el ejercicio y consolidación de los procedimientos democráticos, ha sido parcialmente revertida. Aunque se asiste a una oleada de transición a regímenes democráticos en el orbe, se ha elegido

un modelo de democracia de procedimientos muy acotada y que convive con los pruritos por un Estado eficiente y una concepción pragmática de la política. Dentro de esta coexistencia no hay una jerarquía estable y definida entre los tres elementos mencionados, ni interrelaciones que necesariamente favorezcan a cualquiera de los tres polos.

En consecuencia, si bien el problema de la construcción de la legitimidad pasa muchas veces por la vigencia y consolidación de un orden democrático, las prioridades de una determinada circunstancia histórica pueden trasladar los fundamentos de la legitimidad a un terreno muy lejano del que se configura en torno a la constitución de ordenamientos democráticos y al respeto y desarrollo de los procedimientos que éstos implican. No obstante, los parámetros para la construcción de un orden legítimo están muy distantes de aquellos que dieron vida a regímenes legítimos y no democráticos como el nazi o el fascista.

Además, aunque la tríada de democracia, eficiencia y pragmatismo se ha convertido en una fuente significativa de legitimidad dentro de buena parte de las sociedades actuales, ya no tiene pretensiones de exclusividad, ni aspira a generar consensos últimos, discursivamente asentados y sustantivamente justificados. Por el contrario, aunque la

democracia de procedimientos y el aparente respeto al libre mercado tratan de constituirse en la imagen del mundo a construir, en la ideología dominante y generadora de los principales consensos, carece de la fuerza para monopolizar el espacio legitimador. Por ello, quienes las promueven saben que tienen que compartir su lugar con la eclosión de imágenes, discursos, ideologías que colman el escenario de las legitimaciones. Y saben, también, que tienen que aceptar, principalmente, altos niveles de apatía, incredulidad, desafección política que, paradójicamente, terminan por facilitar la labor de consecución de niveles mínimos de consenso y legitimidad.

Esto ha propiciado una creciente relevancia de fundamentaciones distintas y complementarias a las puramente racionales y formales, que obliga de nuevo a mirar los mecanismos simbólicos y míticos que se mueven en el terreno abstruso de la cultura política; aquellos que Bartra denomina "las redes imaginarias del poder político" y respecto a los cuales se redescubre que, incluso en la sociedad pretendidamente racional, operaron como parte de aquel discurso legitimador, que otorgaba sentido al devenir social.

El ámbito de la legitimidad, lejos de limitarse a los procesos auto-poieticos y autorreproductivos del sistema político o de potenciar la crisis definitivamente precursora de



una transformación estructural de la sociedad, ha transformado su funcionamiento y configuración, acorde con las tendencias de cambio predominantes en el conjunto de la sociedad.

De igual forma, la construcción de la legitimidad ha dejado de lado, en grado muy importante, sus condicionamientos ético teleológicos. El vacío respecto a un fin y un sentido del orden social se ha consolidado. Ha desaparecido la pretensión de un único conjunto de legitimaciones de carácter universal, coherente, armónico, es decir, de una única imagen o concepción del mundo y del hombre que diera sentido al conjunto del acontecer social.

Pero tampoco se ha configurado el espacio discursivo, contractual o comunicativo que facilite la construcción de un "un buen orden" legítima y voluntariamente constituido, gracias al cual se haga posible la realización o la libertad humanas. Los mecanismos de legitimación conservan su papel para asegurar que los ordenamientos políticos vigentes mantengan su funcionamiento. Empero, el factor que predomina en el proceso es la necesidad de asegurar el orden vigente, independientemente de que los apoyos provengan del consentimiento consciente y voluntario, de la argumentación racionalmente justificada o del recurso a la apatía, a la convicción engañosa o al aprovechamiento del escapismo

generado por los fundamentalismos y los desencantamientos.

### *C. Dilemas, tensiones y contradicciones de los procesos legitimatorios*

La construcción de la legitimidad en la sociedad contemporánea conserva una característica detectada por varios de los estudiosos del tema: está sujeta a contradicciones, dilemas, incoherencias. No obstante las tensiones a que están sujetos los procesos legitimatorios actualmente, difieren cualitativamente de aquellos tematizados respecto de la sociedad capitalista liberal y del capitalismo tardío. Mientras en el capitalismo tardío el principal dilema se daba entre legitimidad y eficiencia y afectaba centralmente al Estado, esta tensión permanece, sólo que ha sido redefinida y se ve acompañada por otras de igual importancia.

Vale la pena referirse a algunas de estas tensiones que, además, permiten introducir parte de las profundas transformaciones que se han gestado en el tránsito a la sociedad contemporánea. En primer lugar, ha tomado forma la contradicción latente y, en algunas situaciones manifiesta, entre una creciente globalización e integración del mundo, unida al resurgimiento de nacionalismos, regionalismos y localismos. El Estado-nación todavía conserva su lugar privilegiado como forma de ordenamiento político, jurídico, económico

y cultural predominante, pero tiene que adaptarse a nuevas condiciones y exigencias. Si bien sigue siendo un referente básico respecto de la construcción de la legitimidad, su carácter ha sido significativamente modificado por los embates que recibe desde los ámbitos internacionales y locales.

Un ejemplo evidente de estos cambios y tensiones se presenta respecto de la cuestión de la soberanía. Esta fue el fundamento largamente aceptado de la existencia legítima de un único poder en un territorio. Con base en la vigencia y consolidación de este concepto como parte incuestionable de la realidad estatal nacional se organizó el orden mundial propio de la sociedad moderna y capitalista. Y buena parte de la legitimidad de cualquier autoridad en cualquier sociedad se apoyaba en su carácter soberano.

Pues bien, la soberanía nacional ha sido sometida a toda clase de pruebas y exigencias. Por una parte, la globalización económica y los esfuerzos por asegurar un orden mundial estable, han desatado sus embates contra la autonomía económica y política. Aunque era un fenómeno previamente existente, nunca como ahora todos los países se encuentran desafiados por las exigencias de un orden político y económico mundial que puede exigir y actuar legítimamente sin preocuparse por la violación de la autodeterminación e independencia de diversos Estados

nacionales. Tales prácticas, que han obligado a un replanteamiento de las temáticas de la seguridad y la defensa nacionales, tienen ya una aceptación difícil de revertir, la cual se apoya en una jurisprudencia y unas medidas de política internacional que cuentan con el aval de prácticamente todos los países del orbe.

Por otra parte, han aparecido muchas formas de organización, movilización y protesta que han permitido el resurgimiento de los nacionalismos. En varios casos, estos procesos han llevado a la desvertebración de Estados y al surgimiento de crudas hostilidades entre las fuerzas en conflicto. El modelo estatal nacional, pese a su vigencia, parece desbordado y desorientado frente a tales circunstancias. La soberanía nacional ha perdido su exclusividad y ahora acepta autonomías locales y regionales que en no pocas ocasiones confrontan a aquellos poderes a los cuales supuestamente deberían subordinarse.

En consecuencia, estos factores no permiten pensar más en el Estado y la nación soberanos como las fuentes privilegiadas y exclusivas de legitimidad. Por el contrario, obligan a abrir con mayor sustento la pregunta acerca de cómo se debe replantear la cuestión de la soberanía para mantenerse bajo las circunstancias señaladas y, por qué no, a indagar por el tipo o tipos de ordenamientos políticos legítimos que predomina-



rán en un futuro próximo. Pero también, acerca de los mecanismos y justificaciones que puedan sustituir un factor como el de la soberanía nacional, sobrepasado por la propia evolución de la sociedad. Los órdenes políticos actualmente vigentes han tenido que aceptar tales vicisitudes respecto a este factor constitutivo y replantear, con modificaciones, las raíces que justifican su permanencia.

En segundo lugar, está la paradójica coexistencia de lo antiguo y lo moderno, lo avanzado y lo tradicional, lo secular y lo sacro, lo racional y lo mítico como parte constitutiva de las legitimaciones. Se ha dado una creciente preponderancia de legitimaciones que involucran, simultánea, sucesiva y contradictoriamente, justificaciones y explicaciones que van desde las imágenes del mundo más tradicionales, sacras, hasta las legitimidades de corte racional-instrumental más delimitadas. No importa, entonces, que tales niveles provengan de las formas más acabadas de la racionalidad instrumental o de la recuperación paradójica de los factores tradicionales, fundamentalistas o carismáticos, o de una paradójica combinación de ambos. Lo cierto es que coexisten, a veces en competencia, a veces de manera inexplicablemente complementaria, para nutrir la legitimidad requerida por los ordenamientos políticos.

Estos dos factores, entre otros y no de manera exclusiva, ayudan a explicar la tensión central de los actuales procesos legitimadores: entre la racionalidad pragmática de la eficiencia y la racionalidad simbólica o mítica, prepolítica, en que hunden sus raíces los mecanismos legitimadores de la tradición, los nacionalismos y los fundamentalismos; entre las presiones de una globalización e internacionalización homogeneizante y las resistencias desde localismos heterogéneos que reabren el problema de la identidad y la diferencia. Tales desafíos, por estudiar en términos de los cuestionamientos que introducen a la legitimidad usual del Estado, corroboran la fragmentación y complejidad creciente del fenómeno.

En tercer lugar, como parte de las transformaciones señaladas, y con respecto a los procesos legitimatorios, la definición, separación e interacción entre los ámbitos de lo público y lo privado, ha sufrido transformaciones profundas. En los esquemas sistémicos y tradicionales sobre la construcción de la legitimidad, ésta tenía fundamentalmente un espacio de creación y difusión que iba siempre de lo público a lo privado y conseguía apoyos en esta instancia para retroalimentar la validez del orden político. Con los cambios y replanteamientos desarrollados en cuanto a las interdependencias y límites de ambas instancias, a su confusión y di-

ferenciación continuas, así como al carácter borroso y en permanente redefinición de la frontera que las separa, las líneas de influencia respecto de la legitimidad de un orden están sujetas a nuevas referencias y retroalimentaciones. Ya no es lo público lo que obligatoriamente genera legitimaciones que buscan validarse en lo privado, sino que los caminos han llegado incluso a trastocarse por completo y es lo privado lo que busca legitimidad en el apoyo y aceptación de las instancias de lo público.

En cuarto lugar, se han desarrollado y permanecen redefinidas, otras tensiones, contradicciones y problemas en torno a la construcción de la legitimidad. Esta se ha vaciado de su posible constitución como absoluto que sustenta un orden y parece sujeta necesariamente a procesos derivados de los múltiples dilemas que conlleva su construcción y reproducción permanentes. La construcción de la legitimidad se debate entre el reino de lo efímero y contingente y las exigencias de perdurabilidad y estabilidad propias de sistemas políticos complejos. La tensión entre eficiencia y legitimidad ha perdido parcialmente su centralidad, pero continúa como tensión y cuestionamiento a solucionar en coyunturas y situaciones de definición política. Permanentemente resurge el dilema entre la satisfacción práctica de necesidades materiales o la generación de sentido y valores como fundamento básico de la legi-

timidad de un orden político. Estos se enfrentan al desafío de compaginar satisfacciones materiales con justificaciones ideológicas, éticas, simbólicas respecto al orden deseado, las cuales en la práctica están lejos de ofrecer resultados materiales tangibles para la población. En consecuencia, es inevitable que cualquier tratamiento del problema legitimatorio quede planteado en un terreno de incertidumbre e indefinición, con lo cual se hace imposible cualquier tematización concluyente respecto a cómo generar y sostener un orden político legítimo.

Así las cosas, y definitivamente descartada la opción de la legitimidad como un proceso único, racional y coherente, tal y como llegó a ser la promesa de la sociedad moderna, quedan pocos puntos de contacto entre aquél planteamiento y el que aquí hemos tratado de insinuar en lo correspondiente a las sociedades contemporáneas. Las crisis de legitimidad y los aspectos contradictorios de su construcción se convierten en uno de los aspectos que ofrecen continuidad en la tematización e investigación del problema.

#### *D. Hacia una definición de legitimidad para su estudio en las sociedades actuales*

Sin un único centro productor de legitimidad y sin un principio único en torno al cual articularla, se asiste a un juego complejo y cambiante de producción de legitimaciones cuyos



límites se amplían inmensamente. El consumo y el espectáculo conviven con la estabilidad como fuentes propiciadoras de adhesión, mientras la apatía y la participación en asuntos locales, particulares, generan un paradójico espacio para la aceptación. Los recursos de la más alta tecnología se funden con los renovados valores de lo comunitario y lo religioso para forjar una trampa sin salida a la adhesión. Lo moderno y lo tradicional se conjugan para atrapar a los individuos en un orden sin alternativas y sin promesas ni proyectos de cambio. Se asiste a una época en la cual la legitimidad está delimitada por lo contingente, precario y pragmático, más que por lo duradero. Si bien el orden político es el más necesitado de legitimaciones para mantenerse, los mecanismos de legitimación han cedido a la tendencia a concentrarse en el Estado y se diseminan por diversas instancias de la actividad social. En tal proceso no se ordenan coherentemente, ni tienden a asimilarse a un único discurso de justificación. La legitimidad se diluye en múltiples legitimaciones, se procesa en distintos niveles e instancias de la sociedad y, sin embargo, sirve aún a formas unificadoras del orden político. Aunque éstas, por su parte, se encuentren profundamente cuestionadas.

La construcción de la legitimidad, por consiguiente, no se puede tratar más como un fenómeno rela-

tivamente estático y de larga duración. Es necesario, para su cabal comprensión, aceptar las características arriba enunciadas e indagar a profundidad por las interrelaciones y arreglos que tales condiciones le imponen a los procesos y mecanismos que permiten generar y mantener la legitimidad de los ordenamientos políticos. Es necesario, también, desglosar cuidadosamente la lógica de funcionamiento de los procesos y los mecanismos de legitimación que surgen y configuran el espacio de los consensos y los conflictos políticos. Y explicar, dado el caso, las circunstancias de agotamiento de determinados mecanismos y procesos propios de la sociedad moderna y el capitalismo tardío, así como su reemplazo sin grandes remezones en la configuración de lo que se ha denominado la sociedad contemporánea. En el mismo sentido, es ineludible examinar si el resurgimiento de procesos y mecanismos de carácter mítico y simbólico operan bajo nuevos parámetros o conservan alguna continuidad respecto del papel desempeñado en épocas anteriores. Parece indispensable, en cualquier caso, prestar atención a diferentes instancias de legitimidad y a diversos momentos de legitimación.

Respecto a esto último, no sobraría en ningún caso, diferenciar los tipos de legitimidad buscados por distintos sectores y segmentos de la sociedad (el Estado, los gobiernos, los partidos, los líderes políticos), sus

interacciones y articulaciones para ayudar a conservar un orden político legítimo. Tampoco sobra calibrar adecuadamente los distintos momentos y el tipo de legitimaciones a que se recurre: el de generación de un pacto social, el de recomposición de un orden político, el de continuación de un orden vigente, el de solución de una crisis de legitimidad.

En una sociedad que parece conformarse con la permanencia de los niveles de legitimidad necesarios para la conservación del orden político que asegure la marcha de la sociedad en su conjunto, el problema de cómo ésta se construye puede ser estratégico para dar cuenta de los dilemas políticos que actualmente se afrontan. Es allí donde se hace manifiesta una transformación clave: la pretensión por el "buen y único orden" ha sido sustituida por la que tiene como máxima el orden posible, para lo cual se echa mano de cualquier recurso potencialmente útil. Allí está, en muy buena parte, la clave de cómo opera la política actualmente.

La legitimidad, en definitiva y como parte conformante de la actividad de la sociedad contemporánea, debe conceptualizarse como un pro-

ceso de construcción de explicaciones y justificaciones -en múltiples niveles-, que le permiten a los órdenes institucionales mantenerse en el tiempo y, por tanto, asegurar la permanencia del orden social. En tanto proceso de construcción constantemente reproducido está sujeto a disputas, conflictos, paradojas y contradicciones que expresan su complejidad, ambigüedad, fragmentación, pero también su relación con una estructura social y del poder que condiciona sus desarrollos. La construcción inacabada y apenas suficiente de la legitimidad se convierte así en un rasgo diferenciador de este fenómeno en las condiciones actuales. No importa lo paradójico y limitado que este rasgo parezca. En otras palabras, para abordar adecuadamente el problema es necesario despojarse de los referentes sobre lo que debería ser la legitimidad sustantiva y racionalmente constituida, y preguntarse primero por las dosis de aceptación que conserva todavía la sociedad y la forma en que ello coadyuva a mantener el orden social. La construcción de la legitimidad es, por sobre todo, un problema de investigación conceptual y empírica que carece hoy del suficiente desarrollo.