

# Orden y cultura política en México

RENÉ MILLÁN

*Para Ana: voz de las entrañas*

**N**O OBSTANTE el pomposo título, el ensayo se refiere a una idea precisa y tiene un interés más bien “gráfico”. La idea es ésta: en los últimos 25 años México ha experimentado cambios de tal magnitud que parecen haber alterado sus configuraciones históricas tradicionales. Su rostro rural ha decaído, la estructura social se ha diversificado, las lógicas corporativas decrecen, la competencia política se incrementa, los distintos intereses sociales se multiplican, los jóvenes se expanden y adquieren mayor presencia; ha nacido —como se ha indicado— un nuevo pueblo.<sup>1</sup> La sociedad parece haber crecido más allá de sus murallas, se asocia y organiza, renuncia a representarse en una sola estructura partidaria, en una palabra: se pluraliza. En tanto —según se ha reiterado—, el Estado se “retira”, cede espacio al mercado y los valores políticos mutan. Pero si la sociedad mexicana se moderniza, se hace plural, cambia, ¿cómo se ordena?

El asunto del ordenamiento puede expresarse menos “figurativamente” si se consideran dos elementos adicionales. Con distintas variantes, el problema clásico del orden se refiere a la cuestión de cómo un universo social trata (comunica, vincula, relaciona) sus diferencias internas (por ejemplo, Estado-sociedad, o bien intereses distintos) y externas (por ejemplo, nacional-extranjero) y cómo da unidad, coherencia, a esas diferencias.<sup>2</sup> Así, el hecho de cómo dar unidad a la diferencia, es la cuestión que todo orden debe resolver. Y su resolución depende de las formas de integración que las sociedades generan.

Por tanto, la pregunta sobre el ordenamiento de la sociedad mexicana puede ser desdoblada en otra: ¿cómo se integra ante sus cambios?<sup>3</sup> Con esta interrogante

<sup>1</sup> Véase Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, Cal y Arena, 1989, tercera edición, pp. 242-243.

<sup>2</sup> Es N. Luhmann quien ha insistido en que el problema clásico del orden es el tratamiento de la diferencia en la unidad. Los sistemas sociales producen —y ordenan— diferencias internas (y externas), y estas diferencias son la “materia” que los órdenes sociales “tratan”, gestionan, operan. Véase N. Luhmann, *Com'è possibile l'ordine sociale*, Laterza, 1985, Roma.

<sup>3</sup> A mi juicio, es en este cuadro (orden-integración) en el que la mayoría de los autores ubica implícitamente el problema de la llamada transición democrática. En efecto, una primera respuesta a la pregunta cómo se ordena, integra, la sociedad contemporánea puede ser: mediante la democracia. La respuesta lógica en términos teóricos (y de preferencias políticas) tiene analíticamente el bemo de adelantar el resultado de la transición antes que describir sus propios rasgos; o éstos son juzgados según se aproximen o no a la democracia.

nos preguntamos también, cómo ordena ciertas diferencias sustantivas, por ejemplo, mercado y política.

Para responder a la pregunta y darle un sentido menos general, debemos —en primer lugar— asumir un concepto restringido de integración: nos ocuparemos sólo del problema de la integración sociopolítica. Al usar el concepto, nos referimos tanto a las formas de vinculación de los distintos subsistemas (económico y político) que componen la sociedad como a las formas de convivencia social de los distintos sujetos. Pero, también a los esquemas axiológicos, principalmente políticos, que animan tales vinculaciones. Al primer aspecto lo llamamos integración sistémica, al segundo, integración social y al tercero, “campo intelectual de la política”.<sup>4</sup> Con este último término, asumimos —de nuevo— un concepto restringido de cultura política, pues él indica sólo los valores, concepciones que dan sustento a los niveles de integración indicados.

En segundo lugar, el planteamiento inicial debe ser reformulado en estos términos: en conjunto, el proceso de cambios que el país sufre puede ser entendido como la generación de una nueva forma de integración sociopolítica, en correspondencia con una sociedad más compleja. En consecuencia, es factible sostener que la sociedad mexicana está pasando de una forma de integración a otra, y que este tránsito está caracterizado por la contrastante constitución de una modalidad de integración más diferenciada que deja “atrás” otra que lo es menos.

No obstante que las notas que siguen están expuestas en forma abstracta, pues así se facilita lo que queremos indicar, nuestro interés es “gráfico”, porque pretende sólo describir los rasgos que consideramos sustantivos, tanto de la forma de integración de la sociedad mexicana posrevolucionaria como del nuevo modelo que parece surgir. No nos interesan las razones del cambio.

#### CENTRALIDAD ESTATAL E INCLUSIÓN POLÍTICA

Por vocación política o fatalidad histórica, el ordenamiento social formado a lo largo de las décadas posrevolucionarias, estuvo marcado por una enorme presencia y peso del Estado y por un predominio de las relaciones políticas. En términos generales, esta enorme presencia social se fincó, de una parte, en la idea y práctica del Estado como centro indiscutible de la sociedad, como su organizador, referente para poder ser; y de otra, en su ostensible predominio sobre los otros ámbitos de la vida social: económicos, cívicos, sindicales, familiares, individuales, etcétera. La condición del Estado como centro único facilitó y estableció que la sociedad se relacionara con él mediante vínculos directos, o casi directos, de dependencia y protección. De ahí se generaron relaciones de predominio sustancialmente político.

Así, la formación de un orden unicentrado fue un modo de integrar la diferencia, precisamente, entre Estado y sociedad, admitiendo de hecho una escasa

<sup>4</sup> En la descripción que sigue, los tres niveles pueden aparecer, por exigencias de la descripción misma, analíticamente poco diferenciados, pero esperamos que distinguibles.

diferenciación entre ambos (o como se le llama clásicamente, entre sociedad política y civil) y, por tanto, un modo de ordenar los intereses, generar consenso y definir relaciones legítimas.

Análiticamente, ese orden puede ser abordado a través de dos conceptos: centralidad estatal e inclusión política, íntimamente relacionados, en grado tal, que no es posible comprender uno sin el otro. De hecho formaban un eje que daba cuerpo al conjunto de relaciones de lo que, en los parámetros de ese eje, era llamado "sociedad".

En el ámbito de lo que hemos llamado integración sistémica, la centralidad estatal se expresó (y esto no es una obviedad) como capacidad de control del sistema económico, e incluso político, en sentido estricto (partidos, Congreso, etcétera). En consecuencia, el Estado se arrogó la responsabilidad de toda la sociedad. La noción de "Estado rector" revela imperfectamente la condición de subordinación de los códigos operativos de esos sistemas y de los sectores que en ellos se desenvuelven. Esta capacidad estatal se sustentó, no sólo en su posibilidad de intervención o en el vínculo con enormes masas organizadas, sino en una función casi sagrada: dar coherencia a las diferentes lógicas operativas de tales sistemas, evitando una creciente diferenciación funcional.

En otros términos, la centralidad estatal es un modo de integración sistémica para ordenar la diferencia entre mercado y política. En tanto integración, tiende a establecer niveles estrechos de coordinación entre ambos subsistemas, y entre éstos y las expectativas sociales (y por tanto, entre desarrollo y distribución). Dada su característica de centralidad, ordena jerárquicamente la función y ámbitos (límites) de cada sistema. Por ello, obliga a que la coordinación sea entendida, sobre todo como control e influencia política y, en consecuencia, mantiene una escasa diferenciación operativa entre Estado y sistema político. Es decir, a la diferenciación subordinada entre economía y política, le corresponde una escasa diferenciación estructural entre Estado y sistema político.

Así, un mecanismo privilegiado para dar viabilidad a esta forma de integración, es garantizar un amplio espectro de intervención estatal y politizar la demanda. "El grado de intervención pública en la vida social es el factor que no sólo influye sobre la demanda política sino que es, en cierto sentido, su premisa. En efecto, la demanda política no se refiere a las necesidades en general de una sociedad, sino a aquéllas que pueden ser satisfechas por intervención pública. Hay demanda política...sólo cuando es concebible que el Estado intervenga...De otro modo, la demanda no es política y es satisfecha por otros sistemas...Alargándose la esfera de la intervención pública se amplía, se intensifica la demanda política".<sup>5</sup>

En otros términos, la centralidad estatal determina que los requerimientos o reclamos sociales (casi de cualquier tipo) sean demandados directamente al Estado y no, por ejemplo, al mercado. De esa forma, la escasa diferenciación funcional entre política y sistema económico requería que éste operara incorporando códigos

<sup>5</sup> Pizzorno, *I soggetti del pluralismo*, Il Mulino, Bolonia, 1980, p. 22.

externos, es decir, políticos. O mejor aún, los vínculos entre ambos sistemas se politizan, porque se acentúa la función política de satisfacer demandas mediante recursos que, en sentido estricto, ella misma no produce. Este es un punto medular para entender la poca diferenciación funcional que la centralidad estatal genera.

Esta forma de integración sistémica y la intensificación recurrente de obtener satisfactores a las demandas por medios extraeconómicos están vinculadas estrechamente a la inclusión política, y son necesarias para su funcionamiento u operar práctico. A su vez, para que estos elementos cumplan su función de integración, se requiere de una centralización organizativa. Para aclarar este rasgo del orden de la sociedad mexicana posrevolucionaria e indicar el peso de la inclusión política, conviene precisar el significado del término.

En sentido general, indica una inclusión política de la población al sistema social.<sup>6</sup> En términos más precisos, dentro del orden de la sociedad mexicana, es una función social políticamente mediada y subordinada. Esta función de integración se cumple en dos niveles: como modalidad de acceso a los beneficios y como un particular ordenamiento de intereses sociales.

En efecto, fórmulas como la de Estado tutelar, organización corporativa y sectorial de la sociedad, indican subrepticamente la modalidad de integración mediante inclusión política.<sup>7</sup> Y lo indican, porque justamente resaltan dos aspectos; de una parte, acceso a los beneficios sociales mediante relaciones específicas con el

<sup>6</sup> Es Luhmann quien utiliza el término de inclusión política. Y por inclusión entiende “el englobamiento de la entera población en las prestaciones de los particulares sistemas funcionales de la sociedad. Ella se refiere, de una parte, al acceso a tales prestaciones, de otra, a la dependencia de los estilos de vida individual a tal acceso”. Por inclusión política se significa un acceso mediado sustancialmente en términos políticos. Es por ello que Luhmann la identifica como una característica de los sistemas de bienestar. Sin embargo, en sentido estricto, esa característica se aplica, en Luhmann, al funcionamiento de la política en esos sistemas. Por ello, me parece que el término puede ser útil para los objetivos de este ensayo, particularmente con las precisiones que se indican más adelante. Véase Luhmann, *Teoría política nello stato del benessere*, Franco Angeli, Milán, 1987, pp. 58-67.

<sup>7</sup> La idea general de la inclusión política está claramente expuesta en esta larga cita que se refiere al pacto social de los años treinta: “Hubo para todos y todos pagaron —en subordinación política al Estado patrocinador— la hegemonía sectorial relativa que el patrocinador garantizaba. Los campesinos tuvieron tierra, tutela, piso de subsistencia familiar, protección contra el mercado y un presidente grande y proveedor de cuya sombra mitológica, dadora de tierra, no han podido separarse todavía. Los obreros tuvieron salarios seguros, leyes favorables, sindicatos fuertes, peso político y un futuro eterno, siempre por realizarse, cifrado en el artículo 123 constitucional. Los empresarios tuvieron reconocimiento, organización cupular escuchada, perdón revolucionario, tolerancia y complicidad económica, repudio político en público, acuerdo económico en privado, buenos negocios y mala política. Las clases populares urbanas tuvieron organización, gestoría, reconocimiento gubernamental a su indigencia y su heterogeneidad social, y fueron el pretexto funcional —el sector del partido adecuado— para dar promoción política a las profesiones liberales y, en general, a la población políticamente activa de las clases medias, llamadas a ocupar el gobierno y a convertir la política en el espacio de movilidad social más fluido de la vida mexicana. Las viejas corporaciones no tuvieron menos. El ejército: puestos políticos, presupuestos generosos, circulación de mandos, progresiva subordinación civilista. La Iglesia: reconciliación cristiana, laicismo declarado, tolerancia religiosa práctica, seguridad patrimonial, moderación jacobina, carta de naturalización social, educativa, evangélica, financiera —poca política, mucha conciliación”. El autor agrega: “Todos, a partir de entonces, descubrieron y enseñaron a su sociedad que sólo lo organizado es real y sólo lo organizado que negocia con el Estado tiene carta de ciudadanía y es atendible en la polis mexicana”. Héctor Aguilar Camín, *op.cit.*, p. 241.

Estado, y de otra, una inclusión de la población organizada. Ambos aspectos están políticamente determinados. Explicitar la función de esa determinación nos ayudará, a su vez, a explicar la importancia de la inclusión política y su función de integración social.

Ésta admite una agregación sectorial de intereses, por varias razones. De una parte, la organización sectorial deriva de la división funcional de intereses y, por ello, sigue la “natural” diferencia de clases (medias, campesinos, trabajadores); de otra, define la demanda social, resolviendo la tensión entre lo general y lo particular. Tomemos como ejemplo el caso del sindicalismo mexicano.

Éste es un sindicalismo de clase, porque sus características son: <sup>8</sup> a) ser terminal del sistema político; b) dentro de ese sistema, la acción sindical se dirige a obtener ventajas para todos los trabajadores del país, y no sólo (como es el caso del sindicalismo asociativo) de los agremiados (la extensión de estos beneficios está algunas veces establecida por ley); c) está presente un “sujeto central”, que al menos tendencialmente, coordina las reivindicaciones de todos los trabajadores de la economía, y d) está vinculado a un partido “hermano”.

De este modo, la representación de clase tiende a ser de tipo “general”, por lo que el acento está puesto en la coordinación de intereses que son de hecho heterogéneos. Esta coordinación es imposible de cumplir sin una centralización organizativa y representativa; es condición necesaria para definir la demanda social con contenidos homologantes, resolviendo distintas diferencias. Es decir, la organización de clase —en nombre de todos— coordina y define la demanda en la medida que ordena las diferencias internas de los agremiados y amplía sus resultados al conjunto de los trabajadores, agremiados o no. Con ello se genera un interlocutor “fuerte”, en términos de representación, y se integra la diferencia entre pertenecer y no pertenecer a la organización (y por tanto, entre individuo y organización); así, se estandarizan los beneficios.

Por ello, la inclusión política unida a la centralidad organizativa cumple, entonces, la función de volver “gestionable” la demanda social, cuya base es heterogénea, en términos de representación centralizada, y subordina al individuo respecto de la organización (pero en principio no lo excluye de los beneficios). Mediante este procedimiento, la inclusión es una modalidad de integración social, políticamente subordinada, porque tiende a dar unidad a la diferencia entre mercado y posibilidad de acceso (de aquí la idea de que el Estado representa a “todos” y se hace cargo de “toda” la sociedad. Pero, también, la convicción de que sin Estado no hay justicia social).

Sin embargo, en la medida en que esa modalidad de integración, y su función sobre la demanda, se repite sustancialmente a lo largo de la organización sectorial social, requiere de encuadramientos “globales y centralizados” en la representación política. De ahí, la importancia del partido. En una situación donde la inclusión política cumple las funciones de integración indicadas, la “homologación

<sup>8</sup> Las características del sindicalismo de clase están tomadas de Pizzorno, *op.cit.*, pp. 193-198.

de la demanda” es un medio de generalización de expectativas en relación con un comportamiento interno al sistema. La generalización significa un tratamiento indiferente de las diferencias. Esto es casi imposible de cumplir sin una “centralidad-organizativa-partidaria”, en una situación en la que la demanda social es fundamentalmente política; es decir, mediante ese eje se concreta una armonización del comportamiento sociopolítico de los actores y se facilita fijar con anticipación los comportamientos que podrían alterar los límites del sistema (político). Por lo demás, ese cuadro es correlativo a la concentración decisional que recorre todas las líneas del sistema político hasta el vértice (el presidente).

En síntesis, la inclusión política en su función de integración social, da coherencia a la diversidad de intereses (sectoriales y dentro del sector), y modula la disparidad de posibilidades efectivas, es decir, ordena la distinción entre mercado y acceso. Es también una operación de estandarización (o de equidad). Es, en definitiva, una modalidad para tratar la diferencia entre mercado y existencia social,<sup>9</sup> y generalizar expectativas, cancelando, con anticipación, la disidencia (o incorporándola dentro de los límites del sistema).

De esta forma, la centralidad estatal y la inclusión política operan un tipo de integración que admite poca diferenciación funcional entre economía y política, por un lado; y por otro, cancela casi completamente la diferencia entre ámbito social y político como medio para compensar la disparidad de las diferencias. A esta escasa diferenciación de ámbitos, se agregan otras centralidades (demanda, organización, partido) que arrojan la imagen de un orden que mantiene posibilidades de integración muy estables, pero restringidas y rígidas. Se trata de una integración sociopolítica que en cuanto admite poca diferenciación, soporta un grado menor de heterogeneidad estructural y política.

A esta forma de integración le son correlativos ciertos rasgos de lo que hemos llamado el “campo intelectual de la política”.<sup>10</sup> El primero —de enorme importancia— se refiere a “la tendencia a erigir la *nacionalidad* como la primordial perspectiva y criterio de juicio de los asuntos públicos”.<sup>11</sup> Este nacionalismo y su vertiente política (nacionalismo revolucionario), aunque puede ser explicado por diversas causas históricas, es correlativo a la modalidad de integración por varias razones. En principio, “dota” a la integración del esqueleto ideológico necesario para reforzar la identidad y “concretizar y abrir historia”.

<sup>9</sup> De estos aspectos, según creo, se desprende la “dualidad” del juicio sobre el corporativismo mexicano: control antidemocrático, garantía de justicia social.

<sup>10</sup> La descripción que sigue no se basa en ninguna jerarquía, ni asume que los aspectos indicados presenten una correspondencia casi punto por punto. Por lo demás, se obvian algunos elementos por ser ampliamente conocidos.

<sup>11</sup> Luis Aguilar, “Rasgos de la vida pública mexicana”, en *Sociológica* núm. 11, sep-dic. de 1989. El autor continúa: “Se tiende a crear y consolidar un ‘público nacional’ más que un ‘público de privados’ y es más determinante la categoría (romántica) de ‘pueblo’ y ‘nación’ que la categoría (ilustrada) de ‘hombre’ y ‘ciudadano’. Lo ‘nacional’ o lo ‘popular’ tienden a subsumir y resignificar la idea de lo público. Preferimos también la expresión ‘proyecto nacional’...y poca significación cultural poseen expresiones como “políticas públicas” o “asuntos de interés públicos”. Aunque el artículo se refiere a la vida pública, atrapa con extraordinaria lucidez valores centrales de la cultura política.

En segundo lugar, en la medida en que encarna en la idea de “proyecto”, supone una “inclusión nacional”, que admite internamente poca diferencia y, por ello, una mínima pluralidad política. En tercer lugar, en tanto el Estado es el encargado de su ejecución y su representante, refuerza su centralidad y la idea de que corresponde exclusivamente a él generar una sociedad armónica y justa, estableciendo las prioridades axiológicas (intercambiando, por ejemplo, justicia social por democracia). En cuarto, refuerza la “inclusión”, porque el “proyecto” no es realizable sin el vínculo con las organizaciones que “constituyen la sociedad”, y con ello, se abona terreno para la indistinción entre sociedad-Estado-sistema político.<sup>12</sup> En quinto, de todo esto se desprende la firme convicción de que la legitimidad es producto de grandes, enormes, masificados consensos y de decisiones políticas justas, antes que normativas.

En otros términos, el fuerte peso de lo nacional es funcional a la integración, porque ésta expresa una modalidad y una sociedad poco diferenciadas. La escasa diferenciación exige que la identidad sea establecida fundamentalmente en el deslinde con lo “externo”; es decir, establece una férrea distinción entre “moral” interna y externa, la cual es insostenible sin una concentración ideológica significativa, porque da cuerpo al “proyecto” que supone la idea de unidad nacional y de sociedad compacta, armada. La ideología es también un recurso organizativo debido a que mira al cumplimiento de fines de largo término, precisamente porque éstos modulan la diferencia entre “participación” y “satisfacción”, evitando disgregaciones (desilusiones). Así, la estrecha relación entre Estado y nacionalismo, es un modo de integrar varias diferencias temporales. De una parte, entre expectativas y crecimiento; de otra, entre presente y futuro (entre crecimiento y estabilidad). De ahí, el sentido de una sociedad “perfectible” que la concentración ideológica admite.

De la estrecha vinculación de tipo corporativo, según se dice, del Estado con organizaciones masificadas o sectoriales, se desprende que la política se mueve, opera fundamentalmente, en el espacio de esas vinculaciones y en el partido (antes que en las instituciones, como el Congreso). Este aspecto es correlativo a una concepción “desformalizada” (y por ello sustantiva) de la política y a una clasificación de la misma como “bien público”. Su desformalización se expresa precisamente en su función primordial de producción de legitimidad (antes que del derecho), y en la práctica de que esta legitimidad se construye mediante decisiones que cumplen o se acercan a los objetivos del “proyecto histórico” que las vinculaciones antes indicadas encarnan (aunque obviamente, las decisiones deben ser jurídicamente sustentadas). Por esta modalidad de legitimación, se establece la enorme “cantidad de consenso” que el sistema político requiere y necesita refrendar

<sup>12</sup> “... es teorema afirmar que la estructura del llamado ‘sistema político mexicano’ descansa en pactos entre los grupos sociales que ha liberado y en los que se ha manifestado el ‘sentido de la historia nacional’: el Estado reposa sobre fuertes y específicos compromisos ‘históricos’ (con el campesinado, con el proletariado, con el empresario nacionalista)”. Luis Aguilar, *op. cit.*

constantemente (actos de masas, apoyos masivos). Pero sobre todo, se apuntala el miedo casi mítico de construir un ejercicio político que incorpore o admita elementos técnicos (y en este sentido, acote sus límites).

El carácter de bien público se expresa en una doble vertiente; de una parte, la política es el recurso privilegiado (y no subordinable) para generar “una buena vida”. Por eso mismo, es un recurso que “pertenece” al ámbito público-estatal y a las organizaciones que ahí se desenvuelven, y no puede ser subordinado a intereses privados. Es un bien público porque es un recurso compensatorio. De otra parte, esta última condición la vuelve el medio principal para formar una sociedad armónica, precisamente porque la sociedad es igual a decir sistema de organizaciones. De ahí la idea plenamente incrustada en la cultura política de que sólo las sedes colectivas son fuente de legitimidad, y nunca las privadas (individuo, familia, empresa).

En otros términos, la desformalización de la política y su condición de bien público son funcionales a la modalidad de integración, porque la poca diferenciación funcional que refleja, incluye también una escasa diferenciación operativa entre sistema político y sistema jurídico. En tales condiciones, las características de la política son un modo de integrar la diferencia entre decisión y legitimidad, por un lado. Por otro, es una forma de ordenar la diferencia entre “poder” y “dinero”, que es correlativa a la vinculación entre mercado y política. Es decir, la centralidad estatal y la inclusión requieren de una administración de la política que al mismo tiempo que separe drásticamente ambos elementos, admita la influencia del primero sobre el segundo. De ahí la configuración cultural de que sólo los recursos “públicos” son buenos, y la idea de lo público como exclusión de lo privado.

Finalmente, esta integración sociopolítica es funcional, porque esa administración permite límites amplísimos de la política, ya que sostiene una concepción expansiva de ésta. La política expansiva es, como ha dicho Luhmann, aquélla que interviene, asiste, dirige sin fijar los medios (técnicos) para la realización de sus objetivos.<sup>13</sup>

#### LÍNEAS PARA UNA LECTURA DE LA INTEGRACIÓN SOCIOPOLÍTICA EN LA TRANSICIÓN

El México de hoy arranca marcado por una serie de cambios cuyos efectos son de espectro amplio. Oficialmente, está comprometido con un profundo proceso de modernización cuyos instrumentos han modificado el estilo de desarrollo: reducción del papel del Estado como eje de la actividad económica e incremento de la inversión privada como su motor; desregulación, economía abierta y apertura comercial; privatización y Estado menos propietario; nuevo papel de la contribución fiscal y saneamiento financiero del sector público. A estas reformas, se agregan otras: la política, en el marco de una incrementada competencia electoral y

<sup>13</sup> Luhmann, *op. cit.*

afirmación de la pluralidad partidaria en la vida pública; la hecha al 27o. constitucional frente a un prolongado letargo en el campo y, finalmente, a la “Revolución” misma, mediante una nueva ideología: el liberalismo social. Paralelamente a estos cambios, se deja sentir lo que se ha llamado el “despertar de la sociedad civil”. Todos estos factores, aunque mantienen diferentes ritmos y voluntades, tienen un sólido impacto, aún no del todo determinado, pero indiscutible, sobre la institucionalidad y el sistema político tradicional, en sus valores.

Por lo mismo, alteran la forma de integración sociopolítica que rigió a la sociedad mexicana posrevolucionaria. En primer lugar, porque en conjunto esos cambios recogen e impulsan una relativa dinámica o tendencia a afirmar un proceso de diferenciación social. En segundo, porque ese proceso marca una pérdida relativa de la centralidad estatal y de la inclusión política en su lógica de integración.

Para comprender la estrecha relación entre estas dos razones conviene recordar que: una sociedad mayormente diferenciada se articula mediante sistemas funcionales (económico, político, jurídico, etcétera), cada uno de los cuales se orienta a cumplir funciones específicas manteniendo un nivel mayor de autonomía operacional. Es decir, las determinaciones recíprocas entre los sistemas son menores.<sup>14</sup> Consecuentemente, una sociedad diferenciada requiere de una modalidad de integración fincada en principios menos centrales y rígidos; a mayor diferenciación menor centralización.

En esta perspectiva, los cambios aludidos se pueden resignificar en términos del ordenamiento social y de los tres niveles de integración que nos han guiado. Consideremos las siguientes líneas.

Desde el punto de vista sistémico, la reforma de Estado y su horizonte de medidas, no significan sólo un retiro del papel de promotor principal de la actividad económica ni una reducción de su tamaño (e intervención directa) para abrir más espacio al mercado. Significa, sobre todo, un modo distinto de ordenar la diferencia entre economía y política. Este modo admite una mayor diferenciación entre ambos, y consecuentemente tiende a “autonomizar”, en mayor medida, sus códigos de operación. Es decir, si la integración posrevolucionaria trataba al ámbito económico tendencialmente como un “entorno interno” del Estado y, por ello, en forma subordinada, la nueva modalidad lo trata como “entorno externo”, con lo cual, acota la obsesión regulativa.

Este ordenamiento no es como normalmente se piensa una simple reedición del modelo neoliberal, basado en la negación de la intervención estatal, sino un modelo de intervención que se pretende eficaz y estimula la eficacia económica. Por ello, autonomía no significa ausencia de interdependencias, sino incremento de relaciones entre economía y política bajo ciertos criterios de eficacia. Por ejemplo, no

<sup>14</sup> En cierta línea de pensamiento sociológico, se puede apreciar una estrecha vinculación entre diferenciación social y modernidad. Este vínculo está presente, por ejemplo, en Durkheim, en su conocido trabajo sobre la división del trabajo; en Weber, en su célebre libro sobre el desarrollo del capitalismo; en Parsons, en su trabajo *El sistema de las sociedades modernas*, y en casi toda la teoría de Luhmann.

erogación financiera en cascada, no subsidios sin límite, pero gasto social dirigido a objetivos limitados y específicos.<sup>15</sup>

Como sea, la diferenciación indica una pérdida relativa de la centralidad estatal, y en principio, una pérdida de su capacidad de inclusión política.<sup>16</sup> Desde el punto de vista de la integración, el primer punto plantea un problema de coordinación entre economía y política, y por tanto, entre expectativas y distribución. El segundo, un problema de integración social y, por tanto, de inclusión. Los dos problemas y sus posibles soluciones están íntimamente vinculados.

A diferencia de la centralidad estatal, la coordinación no puede ser resuelta exclusivamente mediante el aumento de la posibilidad de volver política la demanda, porque la reforma de Estado la reduce. Es decir, la intervención estatal o pública está sujeta —en línea de principio y como criterio de orden— a requerimientos técnicos; la política deja de ser el recurso para satisfacer indiscriminadamente demandas por medios extraeconómicos. La intervención no puede darse con desconsideración de las potencialidades de este ámbito. La eficiencia es entonces un medio de coordinación, y por tanto, un modo de integrar la diferencia entre economía y política.

Este medio está ligado a otros dos: el Estado solidario y un tendencial cambio en las formas de legitimidad. En tanto que el primero de estos puntos es una “mutación” del Estado propietario, tiene una doble vertiente: de una parte, el sentido de eficiencia incrementa la función política estatal como regulación, como variable correctiva; de otra, como atención selectiva (no indiscriminada). En esta última vertiente, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) es el punto clave.

La eficiencia y la función reguladora admiten una coordinación sobre la base de la diferenciación. En este sentido, Pronasol actúa como medio de coordinación, pero su permanencia está sujeta a medios técnicos (recursos extraordinarios por la venta de empresas o éxitos de la reforma fiscal). De otra forma, puede convertirse en un “equivalente funcional” de la demanda política.<sup>17</sup> En este cuadro, el Estado solidario es un modo de resolver la diferencia entre mercado y posibilidad de acceso; diferencia que en la modalidad anterior era resuelta sustancialmente por inclusión política.

<sup>15</sup> Las características de esta nueva integración parecen estar indicadas en el siguiente discurso: “En el ámbito económico, el liberalismo social asume que el mercado sin regulación del Estado fomenta el monopolio, extrema la injusticia y acaba por cancelar el propio crecimiento. Ser un Estado propietario y sobrerregulador impide que la iniciativa social desate la energía para la posteridad”. Y más adelante: “Nuestro liberalismo social no permite que el Estado se convierta en único actor de las decisiones políticas, económicas y sociales responsables de todo y de todos. Pero nunca consentirá ser un Estado ausente...irresponsable ante los rezagos y necesidades sociales”. Carlos Salinas de Gortari, “El liberalismo social”, *Perfil de La Jornada*, 5 de mayo de 1992.

<sup>16</sup> “Reducido el papel del Estado como eje de la vida económica del país, su capacidad de inclusión y negociación política se ve también reducida: tiene menos que repartir y, por tanto menos agradecidos que controlar. Se estrechan sus márgenes de reparto y control corporativo, se estrecha su antigua fuerza clientelar”. Héctor Aguilar Canú, “El cambio mundial y la democracia en México” (intervención en el Coloquio de Invierno), *Perfil de La Jornada*, 20 de febrero de 1992.

<sup>17</sup> Mientras más crezca la tentación de privilegiar su función política sobre su función de integración social, más crecerá la tentación corporativista. De cualquier forma, es un programa y una política de una complejidad enorme. Véase el artículo de Sara Gordon en este mismo número.

El punto de la legitimidad es particularmente importante y complicado. Como ya indicamos, la centralidad estatal y su modo de inclusión requerían de una centralidad organizativa e ideológica, y de una función “desformalizada” de la política, ya que estos elementos aseguraban un constante flujo de legitimidad. Esta última era fundamentalmente entendida como soluciones “justas” a demandas “justas”. Es decir, era un privilegio político antes que normativo de la legitimidad. Indicamos igualmente, que ello era consustancial a la indistinción operativa entre Estado y sistema político, particularmente porque éste era entendido *de hecho*, como el conjunto de organizaciones incluidas (partidariamente). Agreguemos ahora que, en rigor, tal indistinción obedece a la confusión entre aquello que la literatura ha denominado *government* (y que comprende la administración, el poder ejecutivo, legislativo y judicial) y los procesos de formación de consenso y distribución de poder que se estructuran como “política de partidos”.

Esta indistinción resolvía la diferencia entre formación de legitimidad y uso de la misma (toma de decisiones); y, por ello, la existente entre expectativa y distribución, entre presente y futuro: resolvía una diferencia de tiempo. Este aspecto es crucial porque la subordinación económica hace que los déficits de la economía repercutan directa e inmediatamente en el sistema político y de ahí, en el Estado. Mientras menos distinción haya entre uno y otro, hay mayor escasez de tiempo. Pero también, más facilidad de decisión.

Una integración que admite la diferenciación entre economía y política necesita resolver el problema del tiempo de manera coherente con la diferenciación. En términos teóricos, implica los siguientes aspectos:

Diferenciación clara entre Estado y sistema político y, dentro de éste, entre los dos niveles que hemos indicado: *government* y procesos de formación de consenso, que se da sobre todo en un contexto de pluralidad partidaria e institucionalización de la oposición. Esto “da más tiempo” porque reduce las posibilidades de efecto inmediato. De la misma manera, esa distinción permite abrir un campo más extenso y profesionalizado a la política: por la vía de la relación entre partidos-poder legislativo-gobierno, de una parte, y de otra, por la vía de los procesos electorales

Estado de derecho, porque él es condición para mantener en operación los niveles de diferenciación arriba indicados y para que funcionen otros (por ejemplo, distinción entre poder judicial y ejecutivo). Pero también es necesario para fincar las bases de una legitimidad, que incorpore sustancialmente fundamentos normativos y de procedimiento. De esa forma, el derecho es factor de cálculo social en el comportamiento de los actores.

El problema de coordinación puede ser resuelto en el plano de las expectativas (y por tanto del tiempo) en esos términos,<sup>18</sup> porque permite integrar varias diferencias: legitimidad y su utilización, debido a que la legitimidad se basa más en

<sup>18</sup> Obviamente, excluimos en este largo razonamiento la posibilidad de permanente reforzamiento del control político mediante “fuerza”, porque ésta no puede constituirse en una forma estable de “sostenimiento” institucional.

fundamentos normativos que en la tradición; reclamo y procedimiento, debido a que esta relación se haya regulada normativamente y, por último, oposición y gobierno, porque las vinculaciones entre ambos se sancionan normativamente en el marco del sistema político. En estas condiciones, éste último puede dirigir racionalmente la demanda al sistema económico, sobre la base de una nueva legitimidad.<sup>19</sup> Evidentemente, esta nueva legitimidad acepta la posibilidad de “descalificación” de las acciones de gobierno y un mayor ejercicio de argumentación en la esfera pública pero también una mayor institucionalización de la disidencia.

En este marco, se puede entender cómo el problema de la coordinación que plantea la nueva modalidad de integración es “resuelto” en México en el ámbito de una tensión. De una parte, hay políticas de gobierno, y sobre todo procesos sociopolíticos que se orientan tendencialmente a reforzar los niveles de diferenciación que hemos indicado arriba (pluralidad partidaria, profundización de la reforma política, mayor juego del Congreso). De otra, persisten mecanismos que, en conjunto, tienden a concentrar los procesos de decisión, y a simplificarlos. De ahí que recurrentemente se sostenga que no hay coordinación entre reforma política económica. De ahí también la importancia del presidencialismo y la importancia que adquieren los juicios que se emiten sobre el presidente en turno.

En un marco en el que la inclusión política decrece por la diferenciación funcional y partidaria, la integración social debe ser resuelta de otra forma. Tres tendencias están presentes, y en ellas es también posible encontrar rasgos ambivalentes. La primera, ya indicada, es el Pronasol, con la delicada tensión entre función social y recurso político. La segunda se dirige a integrar, de manera distinta a la tradicional, la diferencia entre trabajo y productividad y, en el marco de las relaciones industriales, su eje está basado en una disminución progresiva del sindicalismo de clase, caracterizado por relaciones de predominio político. Paralelamente a esta tendencia, permanecen estructuras y rasgos todavía sólidos del sindicalismo tradicional.<sup>20</sup> La tercera tendencia de carácter medular es la que afirma la noción de ciudadanía, y consecuentemente el Estado de derecho y el régimen de garantías.<sup>21</sup> A esta tendencia, se contraponen elementos muy crudos que se dan en distintos planos de la vida sociopolítica.

Varias características se desprenden de esta nueva modalidad de integración y de su condición de transición en el campo intelectual de la política. Las indico puntualmente.

<sup>19</sup> “Nuestro liberalismo social...promueve un Estado solidario, comprometido con la justicia social, trabajando siempre dentro del régimen de derecho, conduciendo el cambio en el marco de la ley”. Carlos Salinas de Gortari, *op.cit.* Tómese en cuenta también la importancia que el nuevo discurso atribuye al Estado de derecho.

<sup>20</sup> Para un análisis de las nuevas características del sindicalismo y de las relaciones laborales, véase Enrique de la Garza, *La restructuración del corporativismo en México*, mimeo.

<sup>21</sup> Véase la parte de “libertades” del discurso: “Liberalismo social”. Por lo demás, es sintomático el hecho de que hoy los derechos humanos tienden a convertirse en una plataforma para fincar una demanda general de integración de la población.

En términos generales, la nueva modalidad que se esboza admite la modificación de los términos del llamado “pacto social” y de las vinculaciones que sus actores erigieron en instituciones. El liberalismo social —que “reforma la Revolución”— es un modo de ordenar dos diferencias: desde la perspectiva de la correlación de fuerzas, entre élites modernizantes y los actores corporativos y, desde la perspectiva histórica, entre tradición y modernidad.

El predominio discursivo del Estado de derecho sobre la tradicional idea de la Constitución como “proyecto nacional”, es un modo de ordenar las diferencias que la propia modernización impulsa. De una parte, es funcional a una integración no centralizada y con pérdida relativa de la inclusión política, porque acentúa el contenido regulador del derecho y del Estado y, por tanto, facilita el ordenamiento de la diferencia entre economía y política. Como tendencia, la afirmación del aspecto regulador permite una mejor integración entre los políticamente incluidos y los excluidos, porque fomenta una cultura normativa que permite una mayor diferenciación política cristalizada en pluralidad partidaria. También permite un mayor grado de diferenciación de la moral interna y, consecuentemente, una relación menos tensa con la externa. El proyecto nacional no abarca a todos, ni todos caben en él.

En términos generales, la nueva modalidad de integración es funcional a una diferenciación entre Estado-gobierno y sistema político y a una calidad “formalizada” de la política, porque admite la incorporación sustantiva de elementos técnicos: importancia de los procedimientos, coordinación financiera, etcétera. Por ello, puede integrar mejor la diferencia entre democracia formal y justicia social, que la modalidad anterior subordinaba en favor de la segunda.<sup>22</sup>

De lo anterior se desprende, por una parte, que el campo de ejercicio de la política se amplía y se revalora su vertiente electoral; por la otra, la modalidad de integración exige un modelo restrictivo de la misma. Por restrictivo se entiende un modelo que verifica constantemente los medios económicos y técnicos para la solución de los problemas y demandas por vía político-administrativa.

Como tendencia, la nueva modalidad de integración contiene la posibilidad de aceptar la democracia, y su dinámica de diferenciación funcional puede propender a ello. Sin embargo, por la transición misma, por reacción o voluntad política, persisten prácticas y valores tradicionales que no han logrado integrarse racionalmente en un modelo de cambio del sistema político. Entre ellas, la débil, pero todavía no quebrada del todo, vinculación corporativa en el partido y el Estado-gobierno y la no diferenciación entre el poder judicial y el ejecutivo, y sobre todo, la contrastante situación de impulsar un modelo de integración que incrementa la complejidad política, sometiendo a nuevas reglas de legitimidad

<sup>22</sup> “Para el liberalismo social...la democracia es estructura jurídica y régimen político que obliga al Estado al respeto al voto, corresponsable con los partidos y los ciudadanos”...“La democracia empieza en lo electoral, pero no se agota ahí. El Estado debe respetar las libertades y promover la justicia social”. Carlos Salinas de Gortari, *op.cit.*

y de tiempo la relación entre sistema económico y político, y la permanente práctica de resolver tal complejidad manteniendo la centralización de las estructuras de decisión. Es decir, resolviendo la diferencia entre complejidad política y toma de decisiones, facilitando esta última casi en los términos de la vieja integración. Por ello, esa diferencia no está todavía resuelta y es una carta abierta de la nueva integración sociopolítica.