

María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (comps.), 1994, *The politics of economic restructuring. State-society relations and regime change in Mexico*, San Diego, Center of U.S.-Mexican Studies, University of California.

EL PROPÓSITO DEL LIBRO QUE reseñamos es analizar, desde diversas perspectivas, la lógica y consecuencias del proceso de reforma económica desarrollado durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y, sobre todo, durante el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), que implicaron toda una reestructuración del conjunto tradicional de relaciones entre la sociedad y el Estado. Otra manera más provocadora de decir lo mismo es que el libro constituye una suerte de primer balance del salinismo, entendido éste como la expresión más clara y “momento cumbre” de dicho proceso. El volumen se basa en las ponencias presentadas en la conferencia internacional organizada por el Centro de Estudios Estados Unidos-México de la Universidad de California y la Coordinación de Humanidades de la UNAM, y que tuvo lugar en la ciudad de México en 1992. Los textos fueron revisados para la presente publicación, por lo que algunos de ellos incluyen acontecimientos ocurridos hasta 1994. Este libro se complementa con la obra compilada por Wayne Cornelius *et al.*, sobre el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol),¹ y estamos a la espera de su próxima publicación en español por la editorial Cal y Arena.

Por razones de espacio no podemos ocuparnos propiamente de los ensayos individuales, así que en esta reseña nos centraremos en algunos temas relacionados con la comprensión del proceso de reestructuración de las relaciones entre sociedad y Estado al compás de las reformas económicas de carácter “neoliberal”.

Esta reestructuración aparece definida por una naturaleza fundacional, sobre todo pensando en la dinámica del salinismo, y surge al constatar la profundidad de los cambios registrados en aspectos tan medulares como la relación entre sociedad y Estado, los mecanismos de representación política, las bases y modalidades de la legitimidad del sistema, la posición frente al tradicional orden posrevolucionario, etcétera.

Los trabajos que abordan el tema desde esta perspectiva son, por ejemplo, los de Ros y Urquidí en cuanto a la dimensión económica, o el de los compiladores, que ofrecen una visión panorámica del proceso considerando las relaciones entre esta dimensión y la dimensión política. Cavarozzi, tomando como marco de análisis la crisis de lo que llama la “matriz Estado-céntrica” (MEC),² subraya justamente la natu-

¹ Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (comps.), 1994, *Transforming state-society relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California. Véase al respecto la reseña de Julián Bertranou en la *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, núm. 4, octubre-diciembre de 1994.

² Podríamos resumir diciendo que la MEC sintetiza las principales relaciones entre economía, sociedad, política y Estado vigentes durante el período 1930-1980 en la mayoría de los países de América Latina.

raleza fundacional del momento que atraviesa América Latina y, con sus particularidades, también México.³

Ahora bien, la gran pregunta que se plantea es: reconociendo la profundidad de los cambios, ¿cómo evaluar su magnitud y alcances para el caso mexicano? El texto de Cavarozzi abre una pista interesante al situar esta experiencia en el contexto regional, en una perspectiva comparada, intentando ubicar lo común y lo específico. Lo común se halla en el contexto de la disolución de la MEC para la mayoría de los países latinoamericanos, y lo específico en una capacidad histórica del régimen mexicano para acumular de diversas maneras un “capital político” que se ha ido agotando en los últimos años, y en el que los espacios vacíos que deja el retraimiento del Estado no son sustituidos por arreglos institucionales, sino por la lógica del mercado, o se convierten en escenarios conflictivos de pugnas por el poder.

Ubicados en una perspectiva comparada, aparecen otras interrogantes vinculadas a la peculiaridad de la restructuración de las relaciones Estado-sociedad en México. ¿A qué dinámica y lógicas responden? Para contestar estas y otras preguntas encontramos útil examinar el libro que nos ocupa a la luz de la literatura comparada sobre la economía política de las políticas de ajuste de los años ochenta y noventa.⁴ Intentaremos por tanto abordar los ensayos del libro en función de algunos de los temas resaltados desde esta perspectiva de análisis, señalando los que nos parecen ameritan mayores desarrollos a futuro y que resultan clave para entender lo que sucede actualmente en México.

SOBRE EL INICIO Y LA EJECUCIÓN DE LAS REFORMAS

Una de las preocupaciones centrales de la literatura de la economía política de las reformas económicas es su inicio y proceso de ejecución. El caso de México es interesante por su relativa rapidez y profundidad, y por la magnitud de los cambios introducidos respecto del orden anterior. Al igual que en otros países, sin duda la crisis de inicios de los años ochenta, la percepción del agotamiento del modelo de desarrollo hasta entonces vigente y las presiones internacionales en la dirección de políticas de estabilización y ajuste, constituyeron poderosos incentivos para iniciar dichas reformas. En el texto de Urquidi encontramos la descripción de este proceso en sus inicios, durante el gobierno de De la Madrid, que deja la impresión de estar guiado por un criterio de “ensayo y error”, fuertemente constreñido por elementos contextuales y presiones de diversos actores. El traba-

³ Véase, en la obra que nos ocupa, Jaime Ros, “Mexico in the 1990s: a new economic miracle? Some notes on the economic and policy legacy of the 1980s”; Víctor Urquidi, “The outlook for Mexican economic development in the 1990s”; María Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar H., “The politics of economic restructuring in Mexico: actors, sequencing, and coalition change”, y Marcelo Cavarozzi, “Mexico’s political formula, past and present”.

⁴ Sobre esta literatura véase Joan Nelson (comp.), 1990, *Crisis económica y políticas de ajuste*, Ed. Norma, Santa Fe de Bogotá, y Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (comps.), 1992, *The politics of economic adjustment. International constraints, distributive conflicts, and the state*, Princeton University Press, Nueva Jersey, entre muchos otros.

jo de Valdés llama también la atención sobre las vacilaciones del presidente al respecto y la consiguiente desconfianza de las organizaciones de empresarios.⁵ En el muy sugerente texto de Ros encontramos un tratamiento más analítico de las decisiones respecto del lanzamiento, puesta en marcha y profundización de las prescripciones del llamado “consenso de Washington”, con base en la consideración de las opciones disponibles, las presiones de actores externos e internos y las coaliciones resultantes, que configuran una estructura de costos y beneficios que finalmente explican el rumbo tomado.

Ahora bien, una vez iniciado el proceso de reformas, el siguiente aspecto problemático es su ejecución. Aquí resulta crucial la capacidad burocrática y técnica. En el caso mexicano, se ha llamado la atención sobre el papel y liderazgo de los llamados “tecnócratas” y su relativo conflicto con los políticos tradicionales, que suelen aparecer rezagados y como obstáculos en el proceso de reformas: éstos buscando preservar el *statu quo*, aquéllos con una decidida voluntad política modernizadora (en medio de la parálisis y el desconcierto de otros actores). En el libro podemos hallar diversas evaluaciones sobre el punto. Por ejemplo, Dresser parece considerar que, frente a la arremetida tecnocrática modernizadora, a un PRI comprometido con viejos mecanismos de representación corporativos y de legitimación basados en diversas formas de clientelismo, sólo le resta “modernizarse o morir” (ciertamente simplificando bastante su argumento). Es interesante confrontar este diagnóstico con el de Haber, quien por el contrario resalta en su análisis que la profundización de las reformas bajo el gobierno de Salinas puede asociarse a una combinación más eficaz entre lógicas tecnocráticas y políticas.⁶

La importancia de elementos políticos tradicionales en la ejecución de las nuevas políticas también es resaltada por otros textos, donde lo central es, sin duda, la reactualización con Salinas del viejo presidencialismo mexicano, que explica en gran medida a nuestro juicio la rapidez y profundidad de la restructuración en curso, configurando una compleja mezcla de elementos “modernos” y “tradicionales”. En su texto, Ros señala cómo las características del viejo Estado mexicano ayudan a entender la relativa “suavidad” y profundidad de las reformas. Por su parte, Valdés resalta cómo con dichas reformas el Estado cambia, pero ciertamente no desaparece, como esperaría el dogma neoliberal.⁷ En suma, es importante no perder de vista las continuidades en medio de la radicalidad de los cambios, y cómo viejos esquemas se “actualizan” y alteran el carácter de los nuevos. Volveremos a esta discusión más adelante.

⁵ Francisco Valdés, “From bank nationalization to state reform: business and the new economic order”, en Cook *et al.*

⁶ Denise Dresser, “Embellishment, empowerment, or euthanasia of the PRI? Neoliberalism and party reform in Mexico”; Paul Haber, “The art and implications of political restructuring in Mexico: the case of urban popular movements” en Cook *et al.*

⁷ Kahler llama la atención sobre algunas “paradojas” de la ortodoxia económica como, por ejemplo, la necesidad de utilizar al Estado para lograr su retraimiento en aras de una mayor extensión de los mecanismos de mercado. Véase de Miles Kahler, “La ortodoxia y sus alternativas: explicación de las aproximaciones a la estabilización y el ajuste”, en Joan Nelson (comp.), *Crisis económica y... op. cit.*

LAS REFORMAS Y LOS ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS

Al analizar los derroteros de las reformas, es necesario considerar, como posiciones extremas, si las presiones de los diversos actores sociales y políticos moldean las políticas estatales, o si por el contrario éstas aparecen básicamente como "variables independientes" que impactan y transforman a los actores. El caso mexicano parece inclinarse hacia este último extremo. Justamente Ros señala que uno de los factores que explican las características de las políticas de ajuste en México es la baja capacidad de la fuerza de trabajo para negociar sus intereses frente al Estado (expresado esto en su histórica cooptación por el poder y en la baja indexación de los salarios).

Así, varios ensayos del libro se ocupan de las profundas transformaciones que sufren diversos actores determinadas por la iniciativa estatal. Valdés se ocupa de las organizaciones de empresarios, De la Garza de los sindicatos, Fox del campesinado, Haber del movimiento urbano popular y Dresser del PRI.⁸ En general, se llama la atención correctamente sobre la erosión de sus bases de representación, la mella en cuanto a sus capacidades de acción colectiva y su relativa dependencia de la acción estatal.

Ahora bien, un tema crucial que no aparece tratado propiamente a lo largo de estos textos, y que se deriva por fuerza del diagnóstico que se hace de los actores tradicionales, es aquel vinculado en lo económico a la extensión de la informalidad, y en lo social a la fragmentación de las identidades, así como la constitución de nuevas redes sociales de mucho menor alcance que las establecidas en torno a los intereses de clase. ¿Qué consecuencias tiene ello sobre la dinámica política, sobre las formas de representación y los mecanismos de legitimación? El tema nos parece fundamental, pero sólo es abordado muy indirectamente, un poco por Fox cuando distingue las consecuencias de las políticas estatales para las relaciones entre el movimiento campesino y los sectores no organizados, e implícitamente también por Klesner, cuando analiza los cambios en las bases electorales del sistema de partidos, que lo lleva a ver la sociedad más amplia y no sólo los actores constituidos.⁹ La dinámica política, en este sentido, sufre alteraciones fundamentales. Como señala Klesner, ésta se basa cada vez menos en la movilización de actores y cada vez más en el uso de los medios de comunicación y el desarrollo de campañas. Por otro lado, junto con la política de intereses, cobra cada vez mayor importancia una política de *issues*, que no establece articulaciones claras. Se trata de un asunto crucial: podríamos decir que el entendimiento de este punto explica en gran medida las diversas fortunas electorales de los partidos políticos en México en los últimos años.¹⁰

⁸ Enrique de la Garza, "The restructuring of state-labor relations in Mexico"; Jonathan Fox, "Political change in Mexico's new peasant economy" en Cook *et al.*

⁹ Joseph Klesner, "Realignment or dealignment? Consequences of economic crisis and restructuring for the Mexican party system" en Cook *et al.*

¹⁰ Véase al respecto Martín Tanaka, "Los engranajes de las múltiples transiciones y las perspectivas de la democratización política en México", que aparecerá en la revista *Nexas*, México, 1995. El recuento de la dinámica de los partidos en los últimos años se encuentra en el texto de Jorge Alcocer, "Party system and political transition in Mexico: a pragmatic approach" en Cook *et al.*

REFORMAS ECONÓMICAS Y CONSECUENCIAS POLÍTICAS: PERSPECTIVAS DE LA
"TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA" EN MÉXICO

Entrando de lleno en el tema de las relaciones recíprocas entre las reformas económicas y la dinámica política,¹¹ encontramos los textos de Soledad Loaeza y Laurence Whitehead,¹² que discuten las perspectivas de la "transición a la democracia" en México. La primera prefiere hablar de liberalización antes que de democratización, poniendo ambos términos en un plano ligeramente antitético para el caso de México, es decir: la liberalización aparece como una "válvula de escape" para el sistema, que otorga algunos márgenes de legitimidad que le permiten evitar cambios sustantivos, en un sentido plenamente democrático: las élites autoritarias mantienen el control del proceso, a cambio de pequeñas concesiones. Whitehead comparte las advertencias de Loaeza sobre las perspectivas de una transición democrática; subraya en su texto que las posibilidades de que cambien las bases de la vieja legitimidad revolucionaria por una legitimidad sustentada en la "soberanía popular", pasan por una ruptura radical respecto del orden establecido, y se muestra escéptico frente a alternativas "gradualistas".

La discusión al respecto es muy interesante. Como señalan los editores, y muy explícitamente Dresser, el salinismo se movió con la lógica de impulsar la reforma económica primero, y posponer la reforma política. Esta última aparece como desestabilizadora de la reforma económica. Por momentos, los editores parecen inclinarse por este diagnóstico. Por otro lado, como decíamos, Loaeza señala cómo la apertura política puede también ser un elemento estabilizador; Urquidi, dentro de un marco de análisis propiamente económico, llama la atención sobre cómo la cerrazón política pone trabas al desarrollo de la economía, introduciendo un componente de incertidumbre.

Una clave analítica que puede ayudar a entender estas diferencias y las evidencias contradictorias que presentan, es introducir la dimensión temporal, considerando los distintos momentos que se atraviesan en los procesos de reformas. Así, en el corto plazo, se encuentran evidencias de que un manejo "delegativo", altamente aislado de las diversas presiones sociales y políticas, puede ser eficiente en términos de iniciar e impulsar la primera etapa de cambios, centrados en la estabilización y el ajuste fiscal. Pero más adelante, lo que resulta crucial es la consolidación institucional, en la que un manejo autocrático resulta totalmente contraproducente: en términos de desarrollo a mediano plazo, más bien se requieren consensos, negociación, que generen estabilidad y certidumbre.¹³

¹¹ Sobre este tema, véase Leslie Armijo, Thomas Biersteker y Abraham Lowenthal, 1994, "The problems of simultaneous transitions", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 4, octubre, y Joan Nelson, "Overview: how market reforms and democratic consolidation affect each other", en Joan Nelson *et al.*, 1994, *Intricate links: democratization and market reforms in Latin America and Eastern Europe*, Transaction Publishers, New Brunswick, USA, entre muchos otros.

¹² Soledad Loaeza, "Political liberalization and uncertainty in Mexico"; Laurence Whitehead, "Prospects for a 'transition' from authoritarian rule in Mexico" en Cook *et al.*

¹³ Véase al respecto, desde diversas perspectivas, Moisés Naím, 1994, "Latin America: the second stage of reform", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 4, octubre, y Luiz Carlos Bresser, Jose María Maravall y

De este modo, lo que en un momento parece resultar eficiente termina siendo negativo a mediano plazo. Precisamente en la actualidad y hacia el futuro, estas consideraciones resultan necesarias para hacer un balance más completo del salinismo, mediante una perspectiva temporal que no era accesible a los autores en el momento de la realización de sus trabajos. En todo caso, algunos textos (por ejemplo los de Ros, Urquidi y Cavarozzi) advierten sobre problemas de este tipo, marcando algunos límites al voluntarismo salinista y su carácter fundacional.

Sobre el punto, y como ya habíamos señalado, las contribuciones del libro en general subrayan dicho carácter fundacional, y desatienden relativamente el examen de las continuidades. Ya habíamos hablado de una continuidad fundamental: el presidencialismo. En otros textos se señala cómo ciertas continuidades se relacionan con los nuevos elementos, constituyendo un complejo escenario, y haciendo en ocasiones viables y en otras obstruyendo el proceso de reformas.

Una dimensión interesante de estos cambios/continuidades podemos verla en lo que respecta a las (¿nuevas?) formas de legitimación del Estado en México. Mientras que para Valdés, Urquidi o Haber pueden estarse gestando nuevas formas de legitimidad en torno a las políticas orientadas hacia el mercado y los mecanismos relativamente marginales de concertación y política social, Fox llama la atención sobre su continuidad, en los viejos términos distributivos, aunque con nuevos mecanismos. La discusión está abierta, y es crucial para dar cuenta del propósito central del libro: las bases de la relación entre sociedad y Estado, y su viabilidad futura.

¿Cómo evaluar entonces el sentido y la dinámica de las reformas de los años ochenta y noventa en México, en medio de este complejo de cambios y continuidades? Los editores dan una pista interesante al señalar que es necesario desagregar los efectos de las reformas analizando distintas arenas y dimensiones de la realidad, donde no tiene por qué haber tendencias homogéneas ni fácilmente conciliables. El libro cumple ampliamente con el objetivo de dar luces sobre estas diferencias.

Creemos que a futuro sería interesante continuar la exploración en esta dirección, estudiando por ejemplo cómo la ocupación simultánea de distintas arenas por los mismos actores afecta su racionalidad y cómo ello moldea las posibilidades de la transición a la democracia en México. Creemos que la sorprendente mezcla de escenarios provocada por un vigoroso proceso de modernización y por el mantenimiento simultáneo de las viejas estructuras autoritarias, es una de las cosas más interesantes de este país. Tecnócratas con métodos políticos tradicionalistas; caciques que buscan la descentralización de las decisiones para consolidar su poder; partidos tensionados entre la lógica del poder, la lógica electoral y los intereses de sus constituyentes; movimientos y actores sociales cuyas bases de independencia y poder de negociación están a la vez en su aceptación de diversas formas de cooptación. Esperamos podernos ocupar de estas cuestiones *in extenso* en alguna otra oportunidad.

Martín Tanaka