



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**TRANSFORMACIONES DEL ESTADO MEXICANO EN LA ÉPOCA NEOLIBERAL:
UNA REINTERPRETACIÓN TEÓRICA DESDE LA SOCIOLOGÍA RELACIONAL**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES**

PRESENTA:

GUSTAVO RODRIGO ROJAS GARCÍA

TUTOR:

DRA. LAURA HERNANDEZ ARTEAGA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, MARZO DE 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A Carla,
mi compañera.*

Agradecimientos:

Esta tesis ha sido posible gracias al apoyo y compañía, emocional como intelectual, de muchísimas personas. Quiero agradecer a mi familia, en particular a mi padre y a mi hermano, por su permanente cariño y cuidado, así como por su disposición al diálogo. También a mis amigxs, los de toda la vida y con los que me he ido encontrando en el camino. Cada uno a su manera, han sido fuente permanente de reflexión y acción, intelectual y existencial. Sobran aquí los nombres, pero ustedes saben bien el cariño con el que va este agradecimiento. Y, sobre todo, a Carla, mi compañera en esta vida.

También expreso mi profundo agradecimiento a la UNAM y a todas las personas que hacemos posible su existencia. En tiempos complejos como los presentes, la Universidad representa un lugar fundamental para el encuentro, la reflexión y la acción transformadora. Personalmente, me ha proporcionado un lugar inmejorable para mi desarrollo intelectual. La UNAM es un bien colectivo invaluable. Un agradecimiento particular a mis maestros y maestras, que generosa y pacientemente me han acompañado en mis años universitarios.

Por último, agradezco al CONACYT, sin el cual no hubiera podido dedicarme de tiempo completo a la elaboración de esta tesis. Ante la necesidad de abordar crítica y rigurosamente los urgentes problemas que enfrenta la humanidad, una institución como esta tiene un papel vital.

Índice:

Introducción. 8

Capítulo I: *Neoliberalismo* y Estado en clave relacional: construcción y delimitación del objeto de estudio.25

Neoliberalismo: repensar el concepto.

Breve sociología del concepto

Problemas e inconsistencias en los usos académicos del concepto *neoliberalismo*.

neoliberalismo en perspectiva relacional: una primera aproximación.

Figuración, cadenas de interdependencia y patrones transaccionales: una propuesta para el análisis relacional de grandes procesos.

Neoliberalismo en perspectiva relacional: una concepción epocal.

Estado y *neoliberalismo*: problemas y alternativas.

El problemático concepto de Estado neoliberal.

El Estado en permanente transformación: una perspectiva relacional.

Algunas consideraciones para el estudio de las transformaciones estatales en la época neoliberal: *jerarquía funcional* e isomorfismo.

Delimitación empírica de la presente investigación.

Capítulo II: La desestabilización de la figuración anterior y la silenciosa transformación del Estado mexicano..... 84

Breve caracterización de la figuración del capitalismo embridado.

La crisis de 1929-31 y la génesis de la figuración del capitalismo embridado.

La posguerra y la fase estable de la figuración del capitalismo embridado.

Las transformaciones del Estado mexicano en la figuración del capitalismo embridado.

La *reemergencia de las finanzas globales* y la desestabilización de la figuración del capitalismo embridado.

La silenciosa desestabilización de la forma estatal mexicana en los orígenes de la época neoliberal: El Estado financiado desde fuera.

La nueva dinámica de la deuda externa y la posibilidad del financiamiento estatal independiente de la extracción.

La aparente continuidad de la forma del Estado mexicano en los orígenes de la época neoliberal: Las negociaciones en los patrones transaccionales *domésticos* a partir de los ingresos obtenidos en el exterior.

La silenciosa transformación de la élite estatal mexicana: Dos tecnocracias económicas y la pérdida relativa de poder de los políticos tradicionales.

Capítulo III: La dependencia del Estado mexicano de recursos externos y la hegemonía de la tecnocracia neoclásica en el contexto del partido hegemónico y el sistema de mediaciones corporativistas.125

La crisis de la deuda de 1981-82, el cambio en la orientación estatal y el origen de la hegemonía de la tecnocracia neoclásica dentro de la élite estatal mexicana.

La posición del Estado mexicano en las cadenas de interdependencia en la crisis de 1981-82.

El Estado mexicano en la crisis de 1981-82: Dos tecnocracias enfrentadas.

La hegemonía de la tecnocracia neoclásica y su vínculo con la posición del Estado mexicano en las cadenas de interdependencia.

Del Ajuste Estructural al comercio exterior como vía de desarrollo económico: el programa regresivo del paradigma de políticas neoclásico entre 1981 y 1989.

El Ajuste Estructural: estabilizar la economía y el contradictorio problema del crecimiento.

El Plan Baker y la promoción del comercio exterior como solución al contradictorio problema del crecimiento.

La articulación de la hegemonía de la tecnocracia neoclásica y su paradigma de políticas con el régimen político y los patrones transaccionales Estado-sociedad: un proceso coevolutivo.

La hegemonía de la tecnocracia neoclásica y su impacto en la disciplina partidaria y el monopolio priista del acceso a la élite estatal.

El impacto social del Ajuste Estructural y el Pacto de Solidaridad Económica en los mecanismos de control social corporativo.

Capítulo IV: Las transformaciones del Estado mexicano y la emergencia de su forma estable en la época neoliberal. Primera parte.185

El Estado mexicano y su élite tras las elecciones de 1988.

Las transformaciones del Estado mexicano asociadas al cambio en las cadenas globales de interdependencia y al patrón transaccional que de ellas se deriva.

El Plan Brady y la reinserción del Estado mexicano en los mercados financieros globales.

Las transformaciones de política económicas del Estado mexicano en el contexto de su reinserción en los mercados globales: entre el isomorfismo y la coevolución con otros patrones transaccionales.

Los tratados de *libre* comercio y la estandarización de las políticas de *libre mercado*.

La deuda *interna* y la crisis de 1995.

Capítulo V: Las transformaciones del Estado mexicano y la emergencia de su forma estable en la época neoliberal. segunda parte.229

Transformaciones del Estado mexicano y la coevolución de los patrones transaccionales *domésticos*.

Ampliación del campo de batalla: la inclusión de la reforma institucional en el paradigma de políticas neoclásico.

Transformaciones estatales asociadas a la evolución del patrón transaccional Estado sociedad y su eventual estabilización.

La estabilización de la forma *focalizada* del patrón transaccional Estado sociedad.

Transformaciones del patrón transaccional de los partidos políticos y el Estado y la génesis de la subfiguración electoral mexicana.

La subfiguración partidaria-electoral mexicana.

Conclusiones.282

Sobre la dinámica coevolutiva de las transformaciones del Estado mexicano en la época neoliberal.

Sobre la forma estable del Estado mexicano en la época neoliberal.

Algunas hipótesis sobre la dinámica estable del Estado mexicano en la época neoliberal.

La *naturalización* de los supuestos neoclásicos y la imagen *tecnocrática* del Estado.

La especialización funcional de los enclaves institucionales del Estado y la pérdida de poder del gobierno.

La subfiguración financiera global y la posición del Estado mexicano en ella en perspectiva comparada: breves apuntes sobre la relatividad de la *confianza*.

Implicaciones para la concepción figuracional del neoliberalismo y el programa de investigación que de ella se deriva.

Bibliografía.321

Introducción.

Este trabajo parte de una constatación: cuando hablamos de *neoliberalismo* no es en absoluto claro que estemos hablando de lo mismo.

La ambigüedad del concepto puede explicarse, parcialmente, a partir de los usos sociales que se le han dado. Más allá de las mitologías que buscan su génesis en la primera mención de la palabra,¹ retrotrayendo su historia a círculos académicos marginales como el Coloquio de Lipman o la Sociedad Mont Pelerin, *neoliberalismo* empezó a ser un concepto utilizado con cierta regularidad por parte de los movimientos sociales y políticos que lo denunciaban en los años ochenta, y sólo posteriormente fue retomado por el debate académico. Es decir, se trata de un concepto de sentido común, que emergió ante las necesidades prácticas de la vida social, donde su capacidad comunicativa primaba sobre la revisión reflexiva de sus presupuestos. Como ya señalaba Durkheim,² este tipo de conceptos operan socialmente como explicaciones compartidas con independencia al grado de *verdad* que contengan, y sustituyen los fenómenos reales por la *idea* que se tiene de estos fenómenos. Es decir que, desde que el concepto se volvió sociológicamente relevante, ha operado fundamentalmente como una forma de compartir socialmente una explicación de la naturaleza del mundo en el que vivimos, sobre todo una explicación de sus desgracias, cuya dimensión práctica ha permitido que su reproducción obedezca más a sus capacidades comunicativas que a su capacidad explicativa.

Esta ambigüedad en el uso social del concepto *neoliberalismo* ha tenido resultados políticos ambivalentes. Por un lado, ha permitido su utilización como un significante vacío alrededor del cual se han articulado distintos agravios y demandas, construyendo grandes agregados de movilización social. Pero lo ambiguo de este marco diagnóstico ha provocado que los marcos pronósticos que de él se derivan sean igualmente ambiguos. La discusión sobre si el neoliberalismo se supera o no con el cambio de la élite estatal es solo una de las consecuencias de esto.

¹ La crítica a estas mitologías se desarrolla en el capítulo 1 del presente trabajo.

² Emile Durkheim. Las reglas del método sociológico. México: Colofón, 2015.

En dado caso, el carácter práctico de los conceptos de sentido común no es privativo del de *neoliberalismo*, ni éste podría sustraerse a esta dinámica. Pero lo relevante para este trabajo es que, desde la década de los noventa, el concepto empezó a ser utilizado dentro de las ciencias sociales, con un crecimiento exponencial en los trabajos que lo utilizan como categoría analítica,³ sin que la reflexividad científica haya puesto en duda los presupuestos del concepto de sentido común. En muchos casos, los trabajos científicos parecieran atrapados en la *idea* del *neoliberalismo*, más que en el análisis del fenómeno al cual se refiere. Este trabajo busca avanzar en estos problemas, analizando las transformaciones del Estado mexicano en la época neoliberal, como una forma de abonar a la construcción de una concepción sociológicamente sólida de lo que es el *neoliberalismo*.

El principal problema en el debate académico en torno al *neoliberalismo* es el de su definición. Existe un relativo consenso sobre una serie de elementos que se consideran parte del fenómeno, entre los que destacan el achicamiento del Estado, la promoción del *libre mercado* y, más en general, la orientación de las regulaciones sociales en función de la reproducción del capital. La lista puede desagregarse e incluir una serie de elementos más específicos: fiscalidad regresiva, privatización de activos estatales, desregulación de mercados, desmantelamiento de la seguridad social y los sindicatos, libre circulación de capitales y mercancías (salvo mano de obra), disciplina fiscal, política macroeconómica monetarista, condicionamiento de la reestructuración de la deuda externa, tecnocratización de la política económica en detrimento de su discusión política, y un largo etcétera. Pero todo esto se refiere a lo que el *neoliberalismo* tiene de específico, dejando desatendido el género al cual pertenece. La diferencia específica que proporciona una definición sólo tiene sentido si antes se establece el género dentro del cual estas especificidades forman un subconjunto.

³ En la década de los ochenta, tan sólo se publicaron 103 artículos en inglés que utilizan el concepto, mientras que para los noventa y la primera década del presente siglo se registran 1 324 y 7 189, respectivamente. En cambio, para el año 2016 se habían publicado más de 400 000 artículos académicos que utilizan el concepto. Rajesh Venugopal. "Neoliberalism as a concept". En *Economy and society*, Vol. 44, No. 2 (2015): 165-187. p. 165-166; Bill Dunn. "Against neoliberalism as a concept". En *Capital & Class*, Vol. 41, No. 3 (2016):1-20. p.2

En cuanto al género del cual el *neoliberalismo* es una forma específica, la discusión académica suele ser profundamente ambigua. A veces se le retrata como un fenómeno subjetivo, fundamentalmente asociado a las ideas económicas o a formas de sentido común, y otras como un fenómeno objetivo, como una forma de acumulación específica o, más comúnmente, como una forma estatal. A veces se le dan dimensiones sistémicas, omnipresentes en todo elemento que participe de las dinámicas observadas, mientras que otras veces se le retrata como un elemento particular que, manteniéndose constante todo lo demás, explica el cambio social.

La ambigüedad es tal que frecuentemente estas múltiples imputaciones del género del cual el *neoliberalismo* es una forma específica coexisten dentro de un mismo trabajo. Evidentemente, reconocer la naturaleza procesual del cambio social implica asumir que transformaciones en ciertos ámbitos producen transformaciones en otros, que, por ejemplo, cambios en la forma estatal pueden producir cambios en los modos de acumulación, o viceversa, o bien que cambios en la conformación de la elite estatal, como la tecnocratización de la política económica, pueden modificar la orientación e institucionalidad del Estado. Pero el problema radica en que al subsumir procesos y fenómenos diferentes bajo el mismo concepto, se presentan como idénticas cosas diferentes, al tiempo que se introduce una relación de *necesidad* entre estos elementos. Así, *neoliberalismo* aparece, en buena parte de los trabajos existentes, como una *causa maestra de transformaciones concurrentes*, es decir, como la causa única de un conjunto de resultados que, se asume, se presentan siempre y *necesariamente* entrelazados. La investigación empírica ha mostrado lo infundado de este supuesto.⁴ Sin embargo, este ha persistido, provocando que, al subsumirse todos estos elementos en el concepto *neoliberalismo*, aparezca simultáneamente como causa y como consecuencia de sí mismo, generando un serio problema en la explicación causal de estas transformaciones. No es extraño encontrar afirmaciones que sugieren que las *ideas neoliberales* produjeron *transformaciones neoliberales* o viceversa.

Ante este estado de cosas en el debate académico, el principal objetivo de este trabajo es proponer una reinterpretación teórica de lo que es el neoliberalismo,

⁴ Bill Dunn. *Op cit.*

ofreciendo una definición del género al que pertenece que permita incorporar los hallazgos acumulados de diversas investigaciones precedentes en un modelo teórico coherente. La propuesta teórica de este trabajo es concebir al *neoliberalismo* como una época histórica, como una figuración específica en el proceso de figuración.⁵ Es decir, como un patrón transaccional conformado por múltiples procesos, mutuamente constitutivos, que coevolucionan de una determinada manera a lo largo de un determinado periodo de tiempo.⁶

Definir al *neoliberalismo* como una época histórica, como una figuración, implica abandonar la pretensión de designar con este término a alguno de los elementos específicos que lo conforman. Por el contrario, implica reconocer que una época se caracteriza por la forma en que coevolucionan, de manera no lineal, múltiples procesos de transformación social, que pueden tener diferentes causas y diferentes direcciones. Así, *neoliberalismo* deja de designar una substancia, un fenómeno concreto, para convertirse en un concepto relacional que se refiere al patrón transaccional específico que emerge de las relaciones coevolutivas de los múltiples procesos que lo componen y que se sostiene más o menos estable a lo largo de un determinado periodo de tiempo.⁷ Desde esta definición del género del cual el *neoliberalismo* es una forma específica es posible plantear una agenda de investigación que recupere los hallazgos de la literatura existente como insumo para definir el patrón coevolutivo específico que lo diferencia de otras épocas históricas.

Evidentemente, una agenda de investigación de esta naturaleza requiere un esfuerzo colectivo y continuado, y no puede realizarse en un trabajo como el presente. Esta investigación busca simplemente poner sobre la mesa el problema de la definición del género del cual el *neoliberalismo* es una forma específica, proponer la concepción relacional del *neoliberalismo* como forma de avanzar en la resolución de dicho problema, y mostrar algunas de las potencialidades de esta propuesta a través de la investigación, desde esta perspectiva, de uno de los múltiples procesos que

⁵ Norbert Elias. Sociología fundamental. Barcelona: Gedisa, 1982

⁶ Algunas consideraciones terminológicas llevan a que en el capítulo I se proponga una definición técnicamente más precisa que esta.

⁷ Sobre la sociología relacional y, en particular, sobre la oposición entre conceptos sustanciales y relacionales, véase Mustafa Emirbayer. "Manifiesto for a Relational Sociology". En *American Journal of Sociology*, Vol. 103, No. 2 (1997).

coevolucionan en su seno, produciendo en sus interacciones recíprocas el patrón coevolutivo específico que caracteriza a la época: las transformaciones del Estado mexicano en la época neoliberal. En este sentido, este trabajo no aspira a dar cuenta de la especificidad del *neoliberalismo* como época histórica, ni siquiera a la dinámica coevolutiva *general* de los Estados dentro de la misma. En cambio, busca ilustrar los alcances de la concepción epocal, figuracional y relacional del *neoliberalismo* a través de ofrecer una mejor explicación de las transformaciones del Estado mexicano en las últimas décadas.

La razón de analizar las transformaciones del Estado mexicano como ejemplo de los alcances de la concepción figuracional del neoliberalismo obedece tanto a la centralidad que el Estado ha tenido en las explicaciones existentes como a la problemática que esta centralidad ha sido. De la mano con el problema de definición ya discutido, el otro gran problema de las explicaciones existentes sobre el *neoliberalismo* ha estado asociado al papel que el Estado ha jugado en ellas. Es posible identificar al menos dos grandes problemas,⁸ íntimamente asociados: el nacionalismo metodológico y la idea de las escalas anidadas.

El problema del nacionalismo metodológico se refiere al presupuesto de que los Estados-nación son las unidades analíticas por excelencia de los fenómenos sociales. Se trata de un presupuesto de larga data en las ciencias sociales, que pese haber sido fuertemente criticado, mantiene un alto grado de vigorosidad.⁹ Para la discusión que aquí nos ocupa, esto se ha traducido en asumir que *neoliberalismo* es un fenómeno de ocurrencia nacional, donde los Estados o los *países* transitan o no *al neoliberalismo* en un momento determinado. Indudablemente, varios de los elementos que suelen ser constitutivos de la definición minimalista del fenómeno están asociados a la dinámica estatal, pero otros operan a diferentes escalas, más o menos grandes que el Estado. Más aún, entendiendo al *neoliberalismo* como un fenómeno relacional, es necesario abrir la mirada para captar las dinámicas coevolutivas de fenómenos con diversas escalas. En dado caso, lo que resulta

⁸ En el capítulo I se analiza esto más a fondo y se detecta al menos otro elemento problemático: la idea del Estado como el *locus* del poder y el cambio social.

⁹ Para una de muchas críticas al nacionalismo metodológico véase Charles Tilly. *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

inadmisible es que esta definición de la unidad analítica correspondiente *al neoliberalismo* se asuma apriorísticamente.

El segundo problema asociado es el de las *escalas anidadas*, que se refiere al supuesto de que el Estado es el único engarce posible entre lo global y lo local. Evidentemente, el *neoliberalismo*, se le defina como se le defina, está vinculado a la mayor integración global presente en nuestros días, al tiempo que ha implicado transformaciones en los territorios y dinámicas sociales locales. Pero lo que resulta un presupuesto poco sostenible es que estas diferentes escalas solo puedan articularse *a través* del Estado. Como sostiene Sassen,¹⁰ es necesario desanidar las escalas para poder dar cuenta del carácter multiescalar de los fenómenos contemporáneos.

Superar estos dos presupuestos implica reconocer que la unidad de análisis adecuada para el estudio del *neoliberalismo* es un problema empírico, dado por la longitud de las cadenas de interdependencia que lo constituyen.¹¹ Simultáneamente, implica reconocer que el patrón coevolutivo de los procesos de cambio en dichas cadenas operan en múltiples escalas, y se articulan en función de su naturaleza interdependiente. Por ello es que el estudio de las transformaciones del Estado en la época neoliberal que aquí se desarrolla no pretende ser un estudio del *neoliberalismo en México*. Tampoco aspira a dar cuenta de la totalidad de las transformaciones en las cadenas de interdependencia que se articulan en el territorio nacional. En cambio, asume que el Estado es una más de las estructuras que coevolucionan permanente, de forma no lineal, sin prejuzgar el grado de centralidad que ocupa en el proceso de figuración. Se trata de dar cuenta de las transformaciones del Estado mexicano en la época neoliberal.

Esto requiere concebir al Estado en una lógica teóricamente compatible con la concepción relacional del neoliberalismo. Un primer elemento es la definición propuesta por Charles Tilly del Estado como una organización que pretende gobernar

¹⁰ Saskia Sassen. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz, 2007.

¹¹ Cómo se desarrolla en el capítulo I, las cadenas de interdependencia son la base material de toda figuración. Norbert Elias. *Op cit.*

como última instancia sobre un territorio determinado.¹² A partir de ahí, es posible reconocer que el Estado se encuentra en permanente negociación con diversos agentes y grupos de agentes, tanto dentro como fuera del territorio que pretende gobernar.¹³ Por tanto, el estudio de las transformaciones del Estado mexicano en la época neoliberal debe dar cuenta estas negociaciones como el principal motor de sus transformaciones, reconociendo como las transformaciones de las cadenas de interdependencia en las que se ven inscrito el Estado modifican tanto los agentes con los cuales se ve obligado a negociar permanentemente como la posición desde la cual lo hace.

Además, la perspectiva relacional implica repensar el papel de la élite estatal, de aquella que ejerce un poder relativamente autónomo *sobre* la población¹⁴ comprendida en el territorio que pretende gobernar. La literatura sobre el *neoliberalismo* puede agruparse, casi en su totalidad, en dos grupos alrededor de este problema: por un lado, quienes postulan una gran autonomía y capacidad de la elite estatal, que sostienen que ha sido el *modelo* que ha orientado su acción lo que ha transformado el quehacer del Estado; por el otro, quienes la ven como sojuzgada a los mandatos internacionales, poniendo el énfasis en las presiones externas sobre el Estado. En cambio, la posición relacional desde la que se construye este trabajo identifica que el Estado está siempre inmerso en negociaciones con diversos grupos de agentes, y que por tanto, su acción no es ni completamente autónoma ni completamente subordinada. Parafraseando a Norbert Elias, *la élite estatal está conformada por un conjunto de individuos implicados, en virtud de su posición de élite estatal, en una red específica de interdependencias, y pueden conservar el ámbito de acción de su poder únicamente gracias a una estrategia muy meticulosamente ponderada, prescrita por la particular figuración del Estado y de la sociedad global.*¹⁵

¹² Charles Tilly. "War Making and State Making as Organized Crime". En Evans, Rueschemeyer y Skocpol (Eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

¹³ Viviane Brachet-Marquez. "Historical Construction of the State in Latin America: A Field in Formation" En Xóchitl Bada y Liliana Rivera-Sánchez (Eds.). *The Oxford Handbook of the Sociology of Latin America*. Oxford University Press, 2020. Joel Migdal. *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Nueva York: Cambridge University Press, 2001

¹⁴ Michael Mann. "El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados". En *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 5 (2007): 1-43.

¹⁵ Norbert Elias. *La Sociedad Cortesana*. México: FCE, 2012.

A lo largo de este trabajo se analizarán las transformaciones del Estado mexicano en la época neoliberal a partir de estos tres registros analíticos: los cambios en las cadenas de interdependencia globales que modifican la posición desde la cual el Estado negocia con agentes y grupos de agentes internacionales; las transformaciones de las cadenas de interdependencia desde las cuales el Estado negocia con agentes y grupos de agentes *domésticos*; y la composición de la elite estatal que activamente lleva estas negociaciones, así como los paradigmas de políticas¹⁶ desde el cual las orientan.

Ahora bien, incluso reconociendo estas tres dimensiones analíticas, el objetivo de analizar la totalidad de las transformaciones del Estado mexicano en la época neoliberal sigue siendo inabarcable en una tesis de maestría. Por ello este trabajo se centra en las negociaciones enmarcadas en tres patrones transaccionales específicos: el que establece el Estado con los prestamistas internacionales, el que establece con los aspirantes a formar parte de la elite estatal y el que establece con la población a la que pretende gobernar (este último, sobre todo en cuanto a su dinámica redistributiva) . La decisión de analizar tres patrones transaccionales en lugar de uno resulta fundamental para la perspectiva relacional de este trabajo. Si el Estado negocia permanentemente su acción con una pluralidad de agentes y grupos de agentes, pero además el Estado guarda cierto grado de unidad o de coherencia interna, las negociaciones que emprende en determinado ámbito de su acción necesariamente tienen consecuencias sobre las posibilidades que tiene de negociar en otros ámbitos, así como en los recursos que tiene para ello.

Centrarse específicamente en estos tres patrones transaccionales obedece a la forma en que se les ha tratado en la literatura existente. Muchos trabajos sobre el *neoliberalismo* se centran exclusivamente en la transformación de la política económica. Desde esta perspectiva, el problema del cambio del régimen político y de las relaciones Estado-sociedad aparece como un proceso independiente. En algunos trabajos, la llamada *transición democrática* aparece incluso como opuesta a las

¹⁶ Peter Hall. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain." En *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (1993): 275-296.

transformaciones neoliberales, en particular para aquellos trabajos que centran su interpretación de estas últimas en el ascenso de la tecnocracia dentro de la élite política. Otros, en cambio, consideran que estos procesos son en realidad uno mismo, dos caras de la misma moneda. Esta perspectiva aparece sobre todo en las interpretaciones sistémicas del *neoliberalismo*.

En cambio, desde la perspectiva relacional que orienta este trabajo el problema aparece iluminado bajo una nueva luz. Tanto las transformaciones en política económica como del régimen político y de las relaciones Estado sociedad son resultado de las simultáneas negociaciones que el Estado realiza con agentes y grupos de agentes, tanto internacionales como *domésticos*. Pero se trata de negociaciones diferentes, relativas a la pretensión del Estado de gobernar, como última instancia, en diferentes ámbitos de la vida social. Por tanto, no pueden ser analizados como un único proceso. Pero la forma en que el Estado va negociando en cada una de ellas modifica el contexto de oportunidades y constreñimientos desde la cual tendrá que enfrentar las negociaciones futuras, tanto en el mismo ámbito como en los otros donde aspire a mantener su pretensión de gobernar. Por tanto, tampoco pueden ser entendidos como procesos autónomos. Se trata, como se muestra en este trabajo, de procesos coevolutivos no lineales que emergen de los patrones transaccionales específicos en que el Estado mexicano se ha visto inmerso a lo largo de la época neoliberal.

Por último, es importante establecer algunas consideraciones temporales, tanto de la perspectiva relacional del *neoliberalismo* como de la presente investigación. Siguiendo el análisis figuracional de Norbert Elias,¹⁷ es posible identificar dos momentos *neoliberales* diferentes, inmersos en el mismo proceso de figuración. Uno de ellos es el que media entre dos momentos estables, es decir, en el que los procesos coevolucionan lejanos al equilibrio y de forma no lineal. Este momento está comprendido entre 1970 y mediados de la década de los noventa, y es el que clásicamente se ha estudiado como *neoliberal*. Pero desde esta perspectiva, el momento estable que aparece desde entonces es *igualmente neoliberal*, por decirlo burdamente, toda vez que no solo los resultados de las transformaciones permanecen

¹⁷ Norbert Elias. *Sociología fundamental*. *Op cit.*

como constitutivo de las transacciones entre procesos, sino que, en buena medida, las nuevas y estables formas de transacción las presupone. Este momento, al parecer, se extiende hasta nuestros días.

Ahora bien, dado que para explicar una figuración específica es indispensable dar cuenta del proceso de figuración a través del cual emergió, este trabajo se centra en el periodo inestable, de coevolución lejana del equilibrio, si bien en las conclusiones se recuperan algunos elementos para orientar una futura investigación sobre el momento estable posterior. En el primer capítulo de este trabajo se desarrolla con mayor profundidad lo planteado hasta aquí, es decir, la construcción del objeto de investigación y se plantean algunas hipótesis sobre la dinámica de las transformaciones del Estado mexicano en la fase inestable de la época neoliberal.

En los capítulos posteriores se analizan las transformaciones del Estado mexicano en el periodo que abarca de 1970 al año 2000, analizando cómo los tres niveles analíticos ya descritos se fueron articulando, transformando la política económica, el régimen político y las relaciones Estado-sociedad. Es importante resaltar que este trabajo busca, sobre todo, presentar una reinterpretación teórica de este proceso desde la sociología relacional. Si bien se utiliza abundante evidencia histórica, no se trata de una historia de estas transformaciones, en el sentido de dar cuenta de la totalidad de sus momentos. El esfuerzo es fundamentalmente teórico-analítico, y hasta cierto punto presupone un conocimiento, al menos parcial, de los procesos que se analizan. En la medida de lo posible se referencia al lector a trabajos históricos, en caso de que quiera profundizar en los detalles que no resultan analíticamente centrales para esta interpretación.

En el capítulo II, *La desestabilización de la figuración anterior y la silenciosa transformación del Estado mexicano*, se analiza la silenciosa transformación del Estado mexicano a lo largo de la década de los setenta. El capítulo comienza caracterizando brevemente la forma estatal anterior, que prevaleció desde la consolidación del Estado posrevolucionario hasta los años sesenta, mostrando como esta estabilidad estaba dada por lo estable de las negociaciones en las que el Estado se encontraba inmerso, tanto *doméstica* como globalmente. Básicamente, se trata del Estado desarrollista mexicano, habilitado a orientarse fundamentalmente en función

de sus negociaciones *domésticas*, dada la forma de articulación de las cadenas de interdependencia globales derivadas de la crisis de 1929, el sistema internacional de posguerra y Bretton Woods, y que *domésticamente* negociaba su pretensión de gobernar a través de un sistema de partido hegemónico y un vigoroso sistema corporativista de mediaciones Estado-Sociedad. Posteriormente, se analizan las transformaciones del Estado a lo largo de la década de los setentas, mostrando cómo la *reemergencia de las finanzas globales*¹⁸ desestabilizó el entramado de cadenas interdependientes de las que formaba parte el Estado, dando pie a un proceso de transformación no lineal lejano al equilibrio.

La inclusión de esta década puede resultar un poco sorprendente al lector que conozca el debate sobre el llamado *neoliberalismo mexicano*. Canónicamente se ha planteado su *inicio* en la década de los ochenta, concretamente con la crisis de la deuda de 1981-82 y la llegada de Miguel De la Madrid a la presidencia. Sin embargo, en el capítulo se muestra cómo, a partir de la *reemergencia de las finanzas globales*, comienzan a coevolucionar distintos procesos de transformación estatal, que dan cuenta del surgimiento de un patrón coevolutivo diferente entre los patrones transaccionales en los cuales el Estado se ve obligado a negociar. Si bien es cierto que el régimen político, las relaciones Estado sociedad y la política económica no muestran cambios drásticos en esta década, en dos de las dimensiones analíticas que orientan este trabajo se observan cambios discretos pero fundamentales: el Estado modifica sus negociaciones con agentes internacionales, pasando a ser un Estado crecientemente financiado desde *fuera*, fundamentalmente a través de una forma de deuda no asociada a su capacidad extractiva, al tiempo que la elite política empieza a modificarse, creciendo en su interior diversos grupos tecnocráticos orientados por una lógica, y llegados a través de una trayectoria, diferente, que empieza a transformar su naturaleza. Más aún, se muestra como la estabilidad en la forma en que el Estado negocia su pretensión de gobernar con los agentes *domésticos* a lo largo de este periodo es subsidiaria de las transformaciones en estos ámbitos.

¹⁸ Eric Helleiner. *States and the Reemergence of Global Finances: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca, Cornell University Press, 1996.

En los capítulos III, IV y V se analiza el periodo comprendido entre la crisis de la deuda de 1981 y las elecciones del año 2000, en las cuales no solo se consolida la llamada *transición democrática* sino que la tecnocracia neoclásica pierde su hegemonía dentro de la élite política. Se trata de los años *típicamente* estudiados por los trabajos sobre el *neoliberalismo en México*, aunque, como ya se mencionó, en este trabajo aparecen como parte del proceso coevolutivo no lineal a lo largo del cual se consolida una nueva forma estatal estable en el contexto de estabilización de las cadenas de interdependencia globales que conforman la figuración neoliberal.

Para el desarrollo de estos capítulos se retoman distintos aportes de las investigaciones existentes. En particular, los que desde el neoinstitucionalismo sociológico han identificado agudamente el mecanismo que articula el cambio en las negociaciones del Estado con los agentes externos (organismos internacionales, capitales globales y prestamistas) con el cambio en la composición de la elite estatal, en particular la hegemonía que la tecnocracia neoclásica alcanzó dentro de la misma: la dependencia del Estado de renegociar la deuda y dar certidumbre al capital dotaba de recursos extraordinarios para la disputa intraestatal a la tecnocracia que compartía el mismo paradigma de políticas que estos agentes externos, permitiéndoles hegemonizar la élite estatal. De esta manera, en términos de política económica, las presiones externas (isomorfismo coercitivo) apuntaban en la misma dirección que las intenciones de la elite estatal (isomorfismo normativo).¹⁹

Sin embargo, este trabajo complejiza el análisis al agregar dos interrogantes a desarrollar. La primera es que si la élite estatal mexicana y los agentes internacionales con los que negociaba su pretensión de gobernar compartían el mismo paradigma de políticas, ¿Por qué las transformaciones en política económica se fueron dando gradualmente y no se implementaron desde 1982? Una respuesta parcial a esta pregunta se desarrolla sosteniendo que el concepto de paradigma de políticas, si bien enriquece el análisis relacional del Estado al abrir una vía para comprender, hermenéuticamente, la forma en que el Estado reduce la complejidad de su entorno y orienta su acción, ha sido utilizado de una manera sumamente estática. Retomando

¹⁹ Sarah Babb. *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: FCE, 2003.

la crítica que Lakatos realiza al concepto de paradigma de Khun,²⁰ se sostiene que el paradigma de políticas neoclásico, compartido por la elite estatal mexicana y los actores externos con los que negociaba, ha evolucionado como un programa de investigación regresivo: introduciendo hipótesis ad hoc o auxiliares que le permitan salvaguardar el núcleo duro de sus presupuestos.

La otra interrogante que este trabajo busca responder tiene que ver con el reconocimiento relacional de que las negociaciones que el Estado emprende en cierto ámbito de su acción con ciertos agentes tiene implicaciones para sus posibilidades de negociar su pretensión de gobernar en otros ámbitos. Desde esta perspectiva, el análisis de la forma en que han coevolucionado la composición de la elite estatal, su forma de negociar con agentes internacionales y el paradigma de políticas desde el cual lo hacen resulta fundamental pero incompleta. Falta analizar cómo estas negociaciones modificaron las posibilidades de negociación con los agentes *domésticos*, así como la forma en que las nuevas negociaciones con estos modificaron la forma en que se negociaba con aquellos. En esto radica, como se desarrolla en dichos capítulos, la relación coevolutiva de las transformaciones en la política económica, el régimen político y las relaciones Estado-sociedad.

Más concretamente, en el capítulo III, *La dependencia del Estado mexicano de recursos externos y la hegemonía de la tecnocracia neoclásica en el contexto del partido único y el sistema de mediaciones corporativistas*, se analizan las transformaciones del Estado mexicano entre la crisis de la deuda de 1981-82 y las elecciones de 1988. La aparente arbitrariedad de estas dos fechas, que se refieren a fenómenos de *naturaleza* diferente, se esfuma cuando se analiza relacionalmente el cambio en los distintos patrones transaccionales en los que se encontraba inserto el Estado mexicano a lo largo del periodo. El capítulo comienza mostrando el cambio en las cadenas de interdependencia globales que llevaron a que México inaugurara, en 1981-82, una nueva forma de crisis de la deuda diferente a las que se habían experimentado en el pasado. Posteriormente, se analiza el cambio en las negociaciones que el Estado emprendió con agentes *domésticos* e internacionales,

²⁰ Imre Lakatos. *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid: Alianza Editorial, 1983.

así como la composición de la elite política, a lo largo del periodo, para dar cuenta de la dependencia mutua de las transformaciones en los ámbitos aquí estudiados.

A grandes rasgos se muestra como la dependencia de recursos externos, tanto de la deuda como de la inversión extranjera, llevaron al Estado a negociar fundamentalmente con los agentes internacionales, dotando de recursos extraordinarios a la parte de la elite estatal que compartía con ellos el mismo paradigma de políticas, de naturaleza neoclásica, y permitiéndoles hegemonizar la élite estatal. Pero simultáneamente, se muestra como la forma en que el Estado respondió a estas presiones, así como la forma en que implementó las políticas derivadas de dicho paradigma, estuvieron condicionadas por las estructuras a través de las cuales negociaba su pretensión de gobernar *domésticamente*: el régimen de partido hegemónico y el sistema corporativista de mediaciones Estado-sociedad. La posibilidad de que la lucha de paradigmas de políticas se llevara a cabo exclusivamente dentro de la elite estatal es consecuencia del primero de estos elementos, así como la forma de *implementación* de las políticas económicas dependió, en gran medida, del poder infraestructural²¹ que el sistema corporativista ofrecía al Estado. Con ello se demuestra como la transformación de la política económica estuvo igualmente condicionada por las negociaciones *domésticas*.

Por último, el capítulo analiza las consecuencias de la hegemonía de la tecnocracia neoclásica y de la orientación de la acción estatal a través del paradigma de políticas de esta para las negociaciones del Estado con los agentes *domésticos*. Se describe cómo esta forma de composición de la elite estatal rompió los mecanismos disciplinarios tradicionales del partido hegemónico, al tiempo que la nueva política económica debilitó la capacidad de control social del sistema corporativo. Estos dos procesos están en la base de lo competido de las elecciones de 1988, y de la pérdida de mayoría calificada del partido hegemónico en las mismas. Con ello se demuestra que el cambio del régimen político y las relaciones Estado-sociedad tampoco puede ser entendido sin considerar las negociaciones que en materia económica el Estado realizaba con los agentes externos.

²¹ Michael Mann. *Op cit.*

En términos de la composición de la elite estatal y del paradigma de políticas que la orienta, este capítulo analiza el desarrollo regresivo del paradigma de políticas neoclásico, mostrando cómo pasa de su momento exclusivamente monetarista, centrado en el *ajuste* macroeconómico a un momento *librecambista*, donde el Estado pasa a ser un *promotor* del comercio exterior. Así mismo, se muestra cómo esta evolución paradigmática no era *necesaria* y produjo disputas al interior de la elite estatal similares a las que había producido la adopción del mismo. Estas disputas se resolvieron de manera similar: los integrantes de la elite estatal que compartían con los agentes externos la idea de hacia donde debía evolucionar el paradigma de políticas neoclásico recibieron de estos un apoyo fundamental que les permitió mantener su hegemonía dentro de la élite estatal.

Los capítulos IV y V, *Las transformaciones del Estado mexicano y la emergencia de su forma estable en la época neoliberal (primera y segunda parte)*, analizan las transformaciones del estado entre 1988 y el año 2000, cerrando el análisis del periodo de coevolución no lineal que se abre entre un momento estable y otro, así como señalando algunos elementos fundamentales para futuros análisis de este último desde una perspectiva relacional. Estos capítulos se separan por razones exclusivamente expositivas y resulta central tener en mente que se trata de procesos coevolutivos indivisibles.

En el capítulo IV se analizan las transformaciones del Estado mexicano en dicho periodo asociadas a las negociaciones que mantenía con los prestamistas internacionales. Concretamente, se analiza como diversos procesos globales, entre los que destaca la caída del régimen soviético, produjeron cambios fundamentales tanto en las cadenas de interdependencia a través de las cuales se mueve internacionalmente el capital como en el paradigma de políticas neoclásico, que pasó a enfatizar el *libre mercado*. Esto implicó que la necesidad de financiamiento estatal vía deuda se desplazaría hacia los mercados bursátiles, modificando los mecanismos a través de los cuales los prestamistas internacionales presionaron al Estado por determinadas transformaciones. Este desplazamiento está fundamentalmente asociado al problema de la *confianza*, y se expresó en la estandarización, respecto a prácticas globales, de un conjunto de elementos de la política económica. Con ello, es posible identificar la estabilización de la posición del Estado mexicano en estas

cadena interdependientes, así como del patrón transaccional que desde ellas establece.

El capítulo V analiza las transformaciones, durante el mismo periodo, asociadas a las negociaciones que el Estado mantenía con agentes *domésticos*. En él se muestra como el debilitamiento del sistema corporativista mexicano, y su función de control electoral, llevó al Estado a promover una serie de transformaciones, tuteladas y dirigidas, tanto del patrón transaccional que establecía con los aspirantes a formar parte de la elite estatal como con la población a la que pretendía gobernar como última instancia, que simultáneamente fueran compatibles con los límites que le imponía su posición en las negociaciones con los acreedores internacionales.

El capítulo comienza mostrando como, durante la década de los noventa, el paradigma de políticas neoclásico dejó de centrarse exclusivamente en temas económicos e incorporó, como hipótesis *ad hoc*, ciertos elementos de reforma institucional que presuponían sus componentes nucleares macroeconómicos y de *promoción del libre mercado*. Posteriormente, se muestra cómo si bien las transformaciones derivadas de las negociaciones con los agentes *domésticos* responden a las necesidades del Estado derivadas de su pretensión de gobernar como última instancia, estos elementos de reforma institucional marcaron los límites, y en muchas ocasiones proporcionaron los recursos necesarios, a la forma que adoptaron los patrones transaccionales *domésticos*. Concretamente, se analiza la evolución de las relaciones Estado-sociedad de su forma corporativa a un nuevo momento definido por las políticas públicas de transferencias directas focalizadas, y la evolución del régimen político a su forma de sistema pluripartidista competitivo. En ambos casos, se muestra cómo estas nuevas formas de los patrones transaccionales alcanzaron un equilibrio precario.

En las conclusiones se analizan los hallazgos de estos capítulos históricos y se discute su relevancia teórica para el entendimiento científico del *neoliberalismo*. En un primer momento se analiza hasta qué punto son comprobables las hipótesis planteadas en el capítulo I, mostrando cómo hay evidencia suficiente tanto para sostener que las transformaciones estatales sólo son explicables a partir de su simultánea inserción en múltiples patrones transaccionales, como para sostener que

el peso relativo de cada uno de ellos es históricamente contingente y dependiente, sobre todo, de los patrones transaccionales intraestatales a partir de los cuales las diferentes instancias institucionales del Estado buscan priorizar las negociaciones en las que se encuentran inmersos. También se señala que hay evidencia abundante, aunque no conclusiva, para sostener que, a diferencia de otras épocas históricas, el problema del financiamiento estatal parece tener una *prioridad funcional* en la definición de qué negociaciones privilegiar sobre las otras.

Posteriormente, se ofrece una primera caracterización de la forma estable del Estado mexicano en la época neoliberal, es decir, de la que guarda desde el año 2000 hasta la fecha. En ella, se analiza la compatibilidad de la forma estable de cada uno de los patrones transaccionales estudiados en este trabajo, pero señalando que si bien dicha compatibilidad es condición necesaria para la estabilidad de la forma contemporánea del Estado mexicano, no es condición suficiente. Por ello, se proponen tres hipótesis sobre la dinámica estable del Estado mexicano en la época neoliberal, a fin de que puedan ser retomadas en investigaciones futuras.

Por último, se analizan las implicaciones de esta investigación para el programa de investigación de la época neoliberal desde una perspectiva relacional.

Capítulo 1: *Neoliberalismo* y Estado en clave relacional: construcción y delimitación del objeto de estudio.

Desde la década de los noventa, el concepto de *neoliberalismo* ha ganado una indudable centralidad en el debate académico. Sin embargo, la forma en que se le ha utilizado en este ámbito ha producido al menos tantos problemas como los que ha resuelto. En el primer apartado de este capítulo se analiza el origen de estas deficiencias, sus implicaciones para el análisis teórico y se propone una nueva forma de entenderlo desde la sociología relacional. En el segundo apartado se analiza la centralidad que el Estado ha tenido en buena parte de los análisis existentes, al tiempo que se señalan sus limitaciones, para posteriormente recuperar las definiciones teóricas relacionales del Estado e introducirlas en la definición planteada por este trabajo. En el último, se discuten, desde esta perspectiva, la relevancia y los alcances de la presente investigación.

Neoliberalismo: *Repensar el concepto.*

Pese a la indudable centralidad que el concepto de *neoliberalismo* ha alcanzado en las ciencias sociales, la pregunta sobre qué es el *neoliberalismo* suele suscitar más dudas que certidumbres. En la literatura académica, aparece como un concepto clave en una gran diversidad de campos: desde la economía política internacional hasta los análisis específicos del cambio agrícola en remotas regiones; desde las discusiones sobre el patrón de acumulación capitalista contemporáneo hasta sus implicaciones en la producción simbólica de la racialidad y de la construcción social del género. Sin embargo, un análisis sistemático del uso de este concepto, no sólo a través de estos ámbitos sino incluso dentro de cada uno de ellos, revela una cuestión preocupante para el desarrollo de las ciencias sociales: cuando se habla de *neoliberalismo*, no es en absoluto claro que se esté hablando de lo mismo. Se trata, pues, de un concepto profundamente ambiguo.

Breve sociología del concepto.

Parte de esta ambigüedad puede explicarse a partir de los usos sociales que se le han dado al concepto. Más allá de las mitologías que buscan su génesis en la primera mención de la palabra,²² retrotrayendo su historia a círculos académicos marginales como el Coloquio de Lipman o la Sociedad Mont Pelerin, *neoliberalismo* empezó a ser un concepto utilizado con cierta regularidad hasta la década de los ochenta, fundamentalmente por parte de movimientos sociales y políticos y como una categoría de denuncia. Sólo posteriormente fue retomado por el debate académico. Esto no resulta sorprendente si se considera, por un lado, lo profundas y aceleradas que resultaron las transformaciones en la vida cotidiana de amplios sectores sociales durante esa y las siguientes décadas y, por el otro, que, como señalaba Durkheim, “el hombre no puede vivir en medio de las cosas sin hacerse ideas sobre las mismas de acuerdo con las cuales regula su conducta.”²³ El concepto de *neoliberalismo* surgió como una noción de sentido común ante la necesidad práctica de dar cuenta del cambio social acelerado que se experimentaba.

El problema radica en que

“por el hecho de que estas nociones [de sentido común] están más cerca de nosotros y más a nuestro alcance que las realidades a las que corresponden, tendemos naturalmente a sustituir las últimas por las primeras y hacer de ellas la materia propia de nuestras especulaciones. [...] Es posible apelar a los hechos para confirmar estas nociones o las conclusiones extraídas de ellas [...] [pero estas nociones] no son los sustitutos legítimos de las cosas. Producto de la experiencia *vulgar*, tienen ante todo por objeto poner nuestras acciones en armonía con el mundo que nos rodea; están formados por la práctica y para ella. Ahora bien, una representación puede hallarse en estado de desempeñar útilmente este papel aun siendo teóricamente falsa [...] basta con que nos haga sentir lo que tiene la cosa de útil o desventajosa, como nos puede servir y cómo nos puede contrariar.”²⁴

²² La crítica a estas mitologías se desarrolla más adelante.

²³ Émile Durkheim. *Las reglas del método sociológico*. México: Colofón, 2015. P. 19

²⁴ *Ibid.* Pp. 19-20.

Es decir que, desde que el concepto se volvió socialmente relevante, ha operado fundamentalmente como una forma práctica de explicación del mundo contemporáneo,²⁵ fundamentalmente una explicación de sus desgracias. Esta dimensión práctica ha permitido su reproducción como explicación socialmente compartida con independencia al grado de *verdad* de sus contenidos, articulándose discursivamente alrededor de la *idea* del *neoliberalismo* y siendo aplicable a una gran diversidad de procesos y contextos.

Esta ambigüedad ha tenido resultados políticos ambivalentes. Por un lado, ha permitido su utilización como un significante vacío alrededor del cual se han articulado amplias movilizaciones sociales en las cuales emerge una lógica de la equivalencia que,²⁶ al menos a nivel de marco diagnóstico, encuentra en *el neoliberalismo* la causa común de sus agravios y demandas. Pero simultáneamente, lo ambiguo de este marco diagnóstico ha provocado que los marcos pronósticos que de él se derivan, y a partir de los cuales se plantea la ruta estratégica de la política contenciosa, sean igualmente ambiguos.²⁷

En dado caso, el carácter práctico de los conceptos de sentido común no es privativo del de *neoliberalismo*, ni resulta claro que este pudiera sustraerse a su dinámica. Lo relevante para este trabajo es que, desde la década de los noventa, el concepto empezó a ser utilizado dentro de las ciencias sociales, con un crecimiento exponencial en los trabajos que lo utilizan como categoría analítica,²⁸ sin que la reflexividad científica haya puesto en duda los presupuestos del concepto de sentido común. En

²⁵ La permanente *contemporaneidad* del neoliberalismo es un rasgo notable de sus usos como concepto de sentido común.

²⁶ *Significante vacío y lógica de la equivalencia* se utilizan aquí en el sentido que Laclau les da en *Hegemonía y estrategia socialista* más que en el que les asigna en sus posteriores trabajos sobre populismo. Ernesto Laclau. *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: FCE, 2010.

²⁷ Marco diagnóstico y pronóstico se utilizan en el sentido desarrollado en David Snow y Robert Benford. "Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization". En *International Social Movement Research*, Vol. 1 (1988): 197-217.

²⁸ En la década de los ochenta, tan sólo se publicaron 103 artículos en inglés que utilizan el concepto, mientras que hacia los noventas y la primera década del presente siglo se registran 1 324 y 7 189, respectivamente. En cambio, para el año 2016 se habían publicado más de 400 000 artículos académicos que utilizan el concepto. Rajesh Venugopal. "Neoliberalism as a concept". En *Economy and society*, Vol. 44, No. 2 (2015): 165-187. p. 165-166; Bill Dunn. "Against neoliberalism as a concept". En *Capital & Class*, Vol. 41, No. 3 (2016):1-20. p.2

muchos casos, los trabajos científicos parecieran atrapados en la *idea* del *neoliberalismo*, más que en el análisis del fenómeno al cual se refiere.

Este trabajo busca avanzar en estos problemas, analizando las transformaciones del Estado mexicano en la época neoliberal, como una forma de abonar a la construcción de una concepción sociológicamente sólida de qué es el *neoliberalismo*. Pero para ello, es necesario comenzar analizando los problemas teóricos internos que los usos académicos han heredado de la adopción de esta noción de sentido común.

Problemas e inconsistencias en los usos académicos del concepto *neoliberalismo*.

El concepto de *neoliberalismo* empezó a circular de manera relevante en la década de los ochenta como un concepto de sentido común, con un uso fundamentalmente práctico, y sólo posteriormente fue recuperado por las ciencias sociales a partir de la década de los noventa y de manera cada vez más intensa. Sin embargo, este proceso ha estado marcado, en términos generales, por una escasa vigilancia epistemológica sobre los presupuestos implícitos en el concepto, heredando, hasta cierto punto, la dinámica práctica de su uso no científico. Esto ha provocado, sobre todo, un problema de indefinición conceptual: es difícil establecer exactamente a que se refiere el concepto *neoliberalismo* cuando se utiliza en los debates académicos.

Ciertamente, existe una especie de definición minimalista ampliamente aceptada, es decir, una serie de elementos particulares que sirven para definir determinada unidad de análisis como *neoliberal*: el achicamiento del Estado, la promoción del *libre mercado*, la financiarización de la economía o la deslocalización de la producción forman parte de esta definición. La lista puede desagregarse e incluir una serie de elementos más específicos: fiscalidad regresiva, privatización de activos estatales, desregulación de mercados, desmantelamiento de la seguridad social y los sindicatos, libre circulación de capitales y mercancías (salvo mano de obra), disciplina fiscal, política macroeconómica monetarista, condicionamiento de la reestructuración de la deuda externa, tecnocratización de la política económica en detrimento de su

discusión política, producción modular, robotización de la mano de obra, incremento en la explotación absoluta y un largo etcétera. Es importante notar que esta lista de indicadores suele estar articulada por una conjunción disyuntiva, generando que el concepto *neoliberal* se aplique a aquellos objetos en los que se identifique alguno de ellos, con independencia de la presencia o ausencia de los demás. Como Dunn ha demostrado empíricamente,²⁹ en realidad la presencia de alguno de estos indicadores no solo no implica la presencia de otros, sino que es compatible con procesos en la dirección contraria.

Esta forma de definición se deriva de un problema más profundo. Las definiciones existentes del *neoliberalismo* suelen centrarse casi exclusivamente en su diferencia específica, pero sin aclarar el género al cual pertenece y, por tanto, frente a que otros especímenes del mismo género es relevante esa diferencia. Así, la pregunta de qué es el neoliberalismo queda indeterminada, al tiempo que los elementos de la definición minimalista se utilizan de manera versátil para conceptualizarlo a veces como un espécimen de determinado género y otras como perteneciente a uno diferente. Evidentemente, esto genera problemas teóricos profundos, pero antes de pasar a discutirlos vale la pena analizar algunos de los géneros que más comúnmente se le imputan al *neoliberalismo*.

Para ello, resulta útil construir una tipología analítica que permita organizar las diferentes interpretaciones sobre el *neoliberalismo* en función del género que se le imputa y del cual lo consideran una forma específica. Evidentemente, las investigaciones existentes difícilmente corresponden a alguno de estos casos *puros*. De hecho, como se discute a continuación, suelen oscilar entre uno y otro género a lo largo de sus caracterizaciones del fenómeno. Ello no invalida la utilidad analítica de la tipología a la hora de identificar los problemas teóricos subyacentes a las formas en que el concepto se ha utilizado en la discusión académica.

La tipología de los géneros que se le atribuyen al *neoliberalismo* que aquí se propone se articula a partir de dos dimensiones analíticas, que en sus extremos corresponden a posiciones antinómicas. La primera, si se considera que se trata de un fenómeno

²⁹ Bill Dunn. *Op. cit.*

subjetivo, es decir, propio de la vida mental de los agentes, u objetivo, es decir, independiente a esta. La segunda se articula alrededor del grado de sistematicidad que se le concede al fenómeno, encontrándose en un extremo la postura de que se trata de una característica general del sistema social (o alguna noción equivalente a esta) y en el otro extremo el tratamiento del *neoliberalismo* como un fenómeno particular de algún ámbito de la vida social. Este esquema se representa en el diagrama 1. A riesgo de ser reiterativo, muchas de las teorizaciones existentes imputan alternativamente diferentes géneros al *neoliberalismo*, y por tanto, se podrían colocar en puntos intermedios del diagrama. Además, hay que decir que otros autores han elaborado tipologías diferentes con los mismos propósitos y que conducen en la misma conclusión: identifican la pluralidad de géneros que se le imputan al *neoliberalismo*.³⁰

Diagrama 1. Tipología de las concepciones sustancialistas del neoliberalismo.

| | Subjetivo | Objetivo |
|-----------|---------------------------------------|--|
| Concreto | Ideas económicas, programas políticos | Formas estatales específicas, modos de producción específicos. |
| Sistémico | Sentido común | Lógica inmanente del sistema, fase del capitalismo. |

La concepción dominante del *neoliberalismo* ha sido la de equiparlo con una teoría económica y con un programa político a ella articulado. El género al que pertenecería, desde esta perspectiva, se aproxima a lo que Karl Mannheim denomina una ideología

³⁰ Por ejemplo, Dunn establece una tipología con propósitos similares y que se articula, en uno de sus dos ejes, por la distinción entre posturas idealistas y materialistas, la cual guarda estrecha relación con la aquí presentada. Sin embargo, en su otro eje presenta la dicotomía de si se considera que el Estado crece o se reduce, excluyendo las escasas, pero analíticamente significativas, perspectivas no estadocéntricas del *neoliberalismo*. *Ibid.*

particular,³¹ y se encontraría en el extremo superior izquierdo del esquema, como una concepción subjetiva y particularista. Esta visión suele postular una especie de mitología del *neoliberalismo* cuyos orígenes proyecta a la primera mitad del siglo XX, específicamente a los marginales grupos de economistas organizados alrededor de la Sociedad Mont Pelerin y el Coloquio de Lipman, donde, en efecto, parece haberse acuñado el término. A grandes rasgos, esta concepción postula que las *ideas neoliberales* surgieron en ese contexto y por obra de pensadores concretos (Hayek, Von Mises, Friedmann) y que posteriormente fueron difundidas por el mundo a través de una serie de redes intelectuales constituidas con ese propósito. Hacia finales de la década de los setenta, tales ideas se volvieron ampliamente aceptadas, en particular entre las elites estatales (algunas versiones enfatiza aquí la imposición más que la convicción) que empezaron a implementarlas, produciendo las *transformaciones neoliberales* que se pretende explicar.

Esta explicación, en su estado puro, no soporta un análisis serio.³² En primer lugar, supone que las *ideas neoliberales* se mantuvieron constantes a lo largo del tiempo, negando cualquier relación entre estas y la estructura social o la posición de sus portadores. En el mismo sentido, es incapaz de explicar la génesis de estas ideas. En segundo lugar, sostener que las elites estatales implementaron las *transformaciones neoliberales* como consecuencia de su convicción en el *neoliberalismo* implica reducir su acción a una de tipo racional con arreglo a valores, en el sentido que Max Weber da a la expresión,³³ lo cual resulta poco convincente. Las posturas que plantean que estas *ideas* fueron impuestas a las elites estatales solo arrojan el problema un paso más atrás, a aquellos agentes con capacidad y convicción necesaria para imponerlas. Si uno relaja este supuesto y reconoce otros motivos para la acción, el argumento de que fueron las *ideas neoliberales* las causantes de las *transformaciones neoliberales*

³¹ Karl Mannheim. *Ideología y utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*. México: FCE, 2004.

³² En términos empíricos, Bockmann demuestra convincentemente como el desarrollo de la Escuela Austriaca de Economía, a la que pertenecían los pretendidos *fundadores* del *neoliberalismo*, sólo se diferenció del resto de la economía neoclásica como parte de un complejo proceso intraprofesional y que su posicionamiento *político* dependió, en gran medida, de la articulación teórica previa que sus rivales, creyentes del supuesto del equilibrio general, había establecido entre la economía planificada soviética y la intervención económica keynesiana. En este sentido, tratar de derivar el proyecto político de aquellas reuniones resulta altamente problemático. Johanna Bockman. "Eastern Europe as a Laboratory for Economic Knowledge: The Transnational Roots of Neoliberalism". En *American Journal of Sociology*, Vol. 102, No. 2 (2002): 310-352.

³³ Max Weber. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE, 1964.

se desvanece. En tercer lugar, y esta es la parte más problemática del argumento, incluso si uno asume los supuestos anteriores, queda el problema de en qué sentido pueden las transformaciones derivadas de las *ideas neoliberales* considerarse como igualmente *neoliberales*. Esta identidad es sólo sostenible si se acepta o bien una postura idealista donde las *ideas se realizan en el mundo* o bien que el contenido de dichas *ideas* es verdadero, y por tanto realizable. Ninguno de estos dos supuestos es sociológicamente defendible.

Otras concepciones comunes en el campo académico pueden ubicarse en el cuadrante superior derecho del diagrama, y corresponden a aquellas que conciben al *neoliberalismo* como una forma particular de algún elemento concreto específico. Las dos versiones predominantes en esta perspectiva son las que lo identifican con una forma estatal o con un modo de producción específico. A grandes rasgos, estas interpretaciones sostienen que estos elementos tienen un papel fundante de la estructura de la sociedad, y por tanto derivan de la naturaleza *neoliberal* de este elemento particular las *transformaciones neoliberales* más generales.

Dos problemas se derivan de esta forma de explicación. El primero es su naturaleza determinista. Sea a través de concebir al modo de producción como una *última instancia* o a través de una perspectiva estatocéntrica, pretenden explicar la totalidad de las transformaciones sociales a partir de este núcleo fundante, renunciando *a priori* al análisis de su relación con otros procesos o a los análisis multicausales. Por lo mismo, son incapaces de lidiar con el hecho de que la presencia de este elemento fundante en su forma *neoliberal* produzca resultados diferentes en diferentes casos. En el mismo sentido, al pretender derivar la totalidad de las *transformaciones neoliberales* del carácter *neoliberal* de este elemento fundante, son incapaces de explicar el cambio en este elemento.

Un tercer conjunto de explicaciones puede agruparse en el cuadrante inferior derecho del diagrama, correspondiente a la concepción del *neoliberalismo* como un fenómeno objetivo y sistémico. Aquí aparecen diversas perspectivas, entre las que resaltan las que consideran al *neoliberalismo* como una fase del capitalismo. Básicamente, el argumento descansa en una perspectiva, frecuentemente teleológica, que supone un desarrollo sistémico general derivado de su lógica inmanente, que permitiría explicar

la dirección general del cambio en la totalidad del sistema y las formas en que sus diferentes elementos se articulan de forma orgánica. Estas perspectivas han sido relevantes porque han permitido poner sobre la mesa una serie de elementos que caen fuera de la mirada de las anteriormente descritas, señalando relaciones fundamentales entre distintos procesos de transformación en curso en múltiples escalas.

Sin embargo, en términos explicativos esta postura resulta altamente problemática. Derivar las *transformaciones neoliberales* de una lógica sistémica no sólo invisibiliza las relaciones coevolutivas particulares de cada uno de los procesos de transformación que se dan en su seno, sino que resulta profundamente incompatible con la agencia, ya que estas transformaciones operarían en un nivel mucho más alto que el de la acción social. Además, estas posturas o bien asumen una perspectiva teleológica, en la cual la forma de evolución sistémica contemporánea se encontraba ya en la forma anterior, o bien se enfrentan al problema de explicar el cambio en esta lógica, el cual se vuelve insoluble si no se acepta o la distinta orientación de los procesos de cambio internos (es decir, que no hay una lógica sistémica) o algún elemento extrasistémico que la produzca. En general, estas perspectivas han ofrecido invaluable descripciones de las transformaciones sociales contemporáneas, ampliando la mirada mucho más que las otras perspectivas, pero no han podido ir más allá de este carácter descriptivo.

Por último, en la última década han ganado importancia las investigaciones que definen al neoliberalismo como una forma específica de sentido común. Fuertemente influenciadas por el trabajo de Foucault y las teorías performativas, estas posiciones asignan al *neoliberalismo* un género similar al que Mannheim denominaba una ideología total.³⁴ Estas posturas pueden agruparse en el cuadrante inferior izquierdo del diagrama, pues implican definir al *neoliberalismo* como un fenómeno subjetivo pero de naturaleza sistémica, ya que, a diferencia de la postura centrada en las *ideas neoliberales*, se trata de una visión general del mundo, que orienta la totalidad de la acción de los agentes distribuidos a lo largo de todo el espacio social. A grandes rasgos, esta postura sostiene que esta orientación se traduce, a través de

³⁴ Karl Mannheim. *Op cit.*

mecanismos performativos, en transformaciones sociales, derivándolas de la orientación de los agentes a través de este sentido común. Por ejemplo, en un trabajo pionero de esta perspectiva, Wendy Brown sostiene que es el hecho de que los agentes nos concibamos como capitales y concibamos a la totalidad de los espacios sociales como mercados lo que explica performativamente las *transformaciones neoliberales*.³⁵

Al igual que la postura anterior, estos planteamientos han abierto el debate sobre el *neoliberalismo* más allá de su dimensión estatal y económica, introduciendo nuevos elementos a su análisis. En particular, los estudios sobre las formas contemporáneas de racialización y construcción social del género han abrevado de esta perspectiva. Pero a un nivel teórico, estas posturas también presentan deficiencias. De manera similar a otras posturas, son incapaces de explicar la génesis de este sentido común, toda vez que en sus explicaciones aparece como una suerte de variable independiente. Además, el énfasis en los mecanismos performativos deja poco espacio para las consecuencias no buscadas de la acción, para su acumulación recursiva en principios estructurales y para su importancia como condiciones inadvertidas en las acciones subsecuentes.³⁶ En este mismo sentido, es incapaz de lidiar con el problema de la interacción entre agentes orientados por diferentes sentidos comunes, haciendo problemática la derivación del cambio social de los mecanismos performativos de solo aquellos que comparten el *sentido común neoliberal*. Pero sobre todo, éste sentido común aparece como una constante, como algo relativamente estable que no se modifica a lo largo del tiempo, de la posición social de los agentes ni de las interacciones en las que se ve inmerso.

Hasta aquí este apretado y necesariamente esquemático bosquejo de los géneros que más típicamente se le han imputado al *neoliberalismo* en el debate académico. Sin embargo, es preciso notar que, como se señaló más arriba, en general las investigaciones realmente existentes no se limitan a imputar únicamente un género al neoliberalismo, sino que, a lo largo de su argumentación, van oscilando entre uno y

³⁵ Wendy Brown. *El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona: Malpaso, 2016.

³⁶ La relación entre consecuencias no buscadas, principios estructurales y condiciones inadvertidas se toma de Anthony Giddens. *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu, 2011.

otro. De hecho, el que incluso en su estado *puro* en todas estas concepciones el *neoliberalismo* aparezca como causa de las *transformaciones neoliberales* ya da cuenta de, al menos, dos géneros imputados. La explicación más difundida, que bien podría llamarse hegemónica, comienza definiendo al *neoliberalismo* como un conjunto de ideas económicas y un programa político a ellas articulado, rastreando su difusión hasta que estas se vuelven las ideas que orientan a la(s) élite(s) estatal(es) (o bien, a alguno grupo de agentes con capacidad de imponerlas a estas, pero igualmente orientado por ellas). A partir de este punto, el análisis se desplaza, definiendo al *neoliberalismo* como la forma estatal que esta orientación produce, es decir, analizándolo como una forma específica del género Estado, o al menos del de formas estatales, en una concepción objetiva particular. En este segundo momento, el énfasis está puesto en cómo el *neoliberalismo*, esa forma estatal o de racionalidad estatal, produce *transformaciones neoliberales*, entendidas como las consecuencias sociales, económicas y políticas derivadas aquella, de ese elemento fundante de la realidad social. Algunas veces, incluso, de estas transformaciones se deriva la emergencia de un *sentido común neoliberal*, como consecuencia de la socialización en estas formas estatales. Existen, por supuesto, muchas otras formas de combinar estas concepciones y derivar unas de las otras.

Ahora bien, cualquier sociología que reconozca el carácter procesual de las transformaciones sociales tiene que aceptar el hecho de que las transformaciones en un ámbito particular del entramado social tienen consecuencia en otros ámbitos. Así, resulta sensato sostener que, por ejemplo, el cambio en la circulación de ideas tiene algún impacto en la orientación de las elites estatales, que esta tiene algún impacto en la forma que adquiere el Estado que gobiernan, que esta tiene algún impacto otros procesos sociales, económicos y políticos y que estos tienen algún impacto en las formas de socialización. Lo que resulta insostenible es denotar cada uno de estos diversos elementos como *neoliberales*, caracterizando al *neoliberalismo simultáneamente* como una especie de diferentes géneros. La indeterminación del género al cual el *neoliberalismo* pertenece es condición de posibilidad para este equívoco, y es consecuencia de la herencia práctica que el concepto acarrea desde sus usos como noción de sentido común.

Esta forma de utilizar el concepto *neoliberalismo* simultáneamente como una especie de diferentes géneros produce problemas a la hora de construir explicaciones causales. Al postular una suerte de identidad entre los diferentes procesos *neoliberales* necesariamente se invoca un razonamiento de necesidad en las transiciones de unos a otros. Así, *el neoliberalismo* aparece como una *causa maestra* de un conjunto de procesos que se consideran necesarios y concurrentes y que, además, se consideran como constitutivos del mismo.³⁷ *Neoliberalismo* aparece, por tanto, como causa y como consecuencia, evitando cualquier avance en la explicación causal e incluso en la mera descripción de los procesos.

Ante este panorama, se abren dos posibles rutas para evitar estos problemas.³⁸ La primera sería definir al *neoliberalismo* a partir de algunas de las concepciones señaladas y utilizarlo únicamente en ese sentido. Así, por ejemplo, podría definirse al *neoliberalismo* como un conjunto de ideas particular, y utilizarlo exclusivamente en este sentido. El problema de hasta qué punto estas ideas han orientado la acción de determinados agentes o han influido en las transformaciones institucionales o sociales sería una pregunta empírica, pero ninguna de estas cuestiones podría ser tratada legítimamente como *neoliberal*. A un nivel teórico, esto resolvería el problema de la causalidad, pero quedaría en pie el problema de hasta qué punto estas *ideas* (o cualquier otro género que se eligiera) podría legítimamente ser tratado como *el mismo* a lo largo del tiempo, es decir, hasta qué punto se va transformando o no en su interacción con otros procesos. Pero además, esto implicaría abandonar buena parte de las regularidades y mecanismos que, pese a sus inconsistencias teóricas internas, adecuadamente han identificado los diversos trabajos que constituyen el creciente campo de estudios del *neoliberalismo*.³⁹

La otra posibilidad es construir una definición del *neoliberalismo* que resuelva estos problemas teóricos y simultáneamente permita incorporar en él los hallazgos empíricos de las investigaciones existentes. El principal objetivo de esta investigación es proponer una definición de esta naturaleza y mostrar sus alcances a partir de un

³⁷ Bill Dunn. *Op cit.*

³⁸ Una tercera ruta, propuesta por Bill Dunn, es simplemente abandonar el concepto.

³⁹ Por otro lado, como señala Dunn, esta estrategia ha sido intentada por diversos autores con escaso éxito, sobre todo debido a la inconmensurabilidad de las diferentes definiciones del *neoliberalismo*.

análisis desde esta perspectiva de las transformaciones del Estado mexicano en la época neoliberal. Para ello, resulta indispensable abandonar la concepción sustancialista del *neoliberalismo*, es decir, el supuesto de que denota un elemento estable que se mantiene constante a lo largo del tiempo y que guarda una relación de exterioridad con las transformaciones que produce, en favor de una concepción relacional, entendiendo al *neoliberalismo* como un patrón coevolutivo específico en el que se articulan diversos procesos de manera más o menos estable a lo largo de un determinado periodo de tiempo. La época neoliberal estaría definida por esta duración y su diferencia específica, dentro de este género, por la forma particular del patrón coevolutivo entre los múltiples procesos que la conforman.

Neoliberalismo en perspectiva relacional: una primera aproximación.

Concebir al *neoliberalismo* desde una perspectiva relacional implica un rompimiento ontológico profundo con los supuestos sustancialistas que han dominado a las ciencias sociales a lo largo de su historia. Esta perspectiva ha experimentado un importante resurgimiento desde que Mustafa Emirbayer publicó, en 1997, su *Manifiesto por una sociología relacional*,⁴⁰ pero algunos elementos relacionales han convivido con el predominio de los supuestos sustancialistas desde los textos clásicos de los fundadores de la sociología. Es decir, la distinción entre la perspectiva relacional, por un lado, y la sustancial, por el otro, corta transversalmente muchas de las tradiciones teóricas existentes en las ciencias sociales e incluso las trayectorias intelectuales de individuos concretos. Por ello, vale la pena comenzar identificando sus diferencias fundamentales.

El supuesto básico de la concepción sustancialista es que las entidades existen en sí mismas y que sólo posteriormente entran en relación entre ellas. Desde esta perspectiva, estas *entidades* pueden ser adecuadamente comprendidas a partir de sus elementos intrínsecos y su eventual articulación con otras entidades no las modifica en su naturaleza *esencial*. Las *entidades* preceden a las relaciones, que guardan una relación de exterioridad con ellas. Dentro de las posiciones

⁴⁰ Mustafa Emirbayer. "Manifiesto for a Relational Sociology". En *American Journal of Sociology*, Vol. 103, No. 2 (1997): 281-317.

sustantivistas, Emirbayer identifica dos formas diferentes de explicar la acción de y las relaciones entre *entidades*:

La primera, a la que denomina la *perspectiva de la acción auto-producida (self-action)*,⁴¹ considera que las entidades no solo existen por sí mismas sino que actúan exclusivamente por su lógica inmanente, como resultado de sus características *internas y esenciales*. Este tipo de razonamiento puede encontrarse, por ejemplo, en las teorías de elección racional, del consenso normativo de herencia parsoniana, y en general en el individualismo metodológico, que busca derivar la acción social de las características de los agentes. Pero igualmente está presente en distintas visiones holísticas, que ven a la sociedad, o al sistema social, como un elemento autoimpulsado por sí mismo en tanto que unidad irreductible,⁴² o, más en general, cuando las unidades reificadas son tratadas como coherentes en sí mismas y productoras de su propia dinámica. En términos muy generales y esquemáticos, las explicaciones de los que razonan en términos de lo que *el neoliberalismo ha producido* determinada transformación pueden localizarse en esta perspectiva.

La otra perspectiva dentro de la concepción sustancialista del mundo es la de la interacción. Pese a que aparentemente le da un peso importante a las relaciones, estas son siempre entendidas como elementos que emergen *entre* las entidades. Esta postura se caracteriza por suponer que esas relaciones son exteriores a las entidades y que en nada modifican su naturaleza *interna*. Si bien la relación entre dos entidades, desde esta perspectiva, no puede deducirse únicamente de las características de una de ellas sino que es necesario ponerla en relación con las demás entidades en cuestión, esta relación es producto de la naturaleza interna de las distintas entidades. El ejemplo de Emirbayer es sumamente ilustrativo: se trata de la lógica de las bolas de billar, cuya posición es inexplicable sin considerar las interacciones que se han producido entre ellas, pero cuyas colisiones no modifican en absoluto su *naturaleza interna*. Una forma típica de esta perspectiva son los análisis multivariados, o más en

⁴¹ La traducción del artículo publicada en *Revista CS*, No. 4 (2009): 285-329 propone *auto-orientada*, pero el problema va más allá de la dirección e implica la génesis de la acción.

⁴² Muchas de las perspectivas contemporáneas basadas en la teoría de sistemas son profundamente relacionales. La diferencia estriba en si se considera que el sistema es una unidad coherente movida por su propia lógica inmanente (posición sustancialista) o si se reconoce la dinámica transaccional entre los diferentes subsistemas, que se articulan recíprocamente al mismo tiempo que se transforman (visión relacional).

general, el supuesto de la existencia de variables independientes que *impactan* a las variables dependientes. En términos igualmente generales y superficiales, las explicaciones que sostienen que el *neoliberalismo ha transformado* pueden ubicarse en esta postura.

En cambio, para la perspectiva relacional, o transaccional,⁴³ no son las entidades las que producen las interacciones, ni mucho menos su propia acción, sino que son las relaciones las que producen a las *entidades*. “En términos ontológicos, esto significa que lo social no tiene una dinámica propia, sino que es dinamizado por las relaciones sociales.”⁴⁴ Por ello, la existencia misma de las *entidades* como fenómenos constantes y estables es puesta en duda, pues solo existen en tanto que resultado de relaciones históricamente contingentes y cambiantes. “Los términos mismos de las unidades involucradas en una transacción derivan sus significados del papel funcional (cambiante) que desempeñan en esta transacción.”⁴⁵

Esto implica, en primer lugar, reconocer la naturaleza necesariamente procesual del análisis relacional, si bien es cierto que no todo análisis procesual necesariamente resulta relacional. Solo en el desarrollo de los patrones transaccionales en los que se articulan las *entidades* es que estas van siendo producidas, al tiempo en que estas producen dichos patrones. En este sentido, “dichas relaciones no toman la forma de estructuras duras preexistentes a la inter-acción, sino de actuaciones que van definiendo y reproduciendo las reglas [del patrón transaccional].”⁴⁶ Sin esta dimensión procesual, que integre el desarrollo en el tiempo de los patrones transaccionales, es imposible establecer un análisis genuinamente relacional.

Además, esta perspectiva requiere reconocer a la agencia como un elemento central de la evolución de los patrones transaccionales que producen y son producidas por las *entidades*. La agencia, desde la perspectiva relacional, difiere de los

⁴³ Siguiendo a Emirbayer, transaccional y relacional se utilizan como sinónimos.

⁴⁴ Viviane Brachet-Marquez y Mónica Uribe Gomez. “Introducción: Estado y sociedad en clave relacional”. En Viviane Brachet Marquez y Monica Uribe Gómez (coords.). *Estado y sociedad en América Latina: Acercamientos relacionales*. México: Colmex, 2016. P. 11.

⁴⁵ Mustafa Emirbayer. *Op cit.* p. 287. La traducción se toma de Viviane Brachet Marquez y Monica Uribe Gómez. *Op cit.*

⁴⁶ Viviane Brachet-Marquez y Mónica Uribe Gómez. *Op cit.* p. 18.

planteamientos del individualismo metodológico que la conceptualizan como la capacidad de acción de agentes individuales, a partir de lo que Norbert Elias denomina la visión del *homo clausus*.⁴⁷ En cambio, “el punto de partida necesario para la sociología [relacional] es una imagen del [ser humano] en plural, pluralidad de [seres humanos] en tanto que procesos abiertos e interdependientes.”⁴⁸ En este sentido, esta perspectiva “busca superar el dualismo individuo-sociedad para conceptualizar las acciones individuales y las formaciones sociales como parte del mismo orden de realidad: un orden relacional en el que las entidades (estructuras, sistemas, discursos) no son otra cosa que relaciones entre seres humanos interdependientes, y se les entiende como transacciones entre actores/agentes que se desenvuelven en contextos específicos y se transforman mutuamente en el tiempo, a la vez que transforman la realidad social.”⁴⁹

Con lo dicho hasta aquí puede verse el íntimo vínculo que existe entre los problemas para determinar el género del cual el *neoliberalismo* es un espécimen y la concepción sustancialista del mismo. Más allá de que se le suponga como un elemento que se desenvuelve a partir de su lógica inmanente o bien como un elemento causal que impacta sobre otros elementos manteniéndose constante, el meollo del asunto radica en que se ha pretendido primero definir al *neoliberalismo* como una entidad existente por sí misma y posteriormente explicar, a partir de él, un amplio abanico de procesos de cambio estructural presentes en el mundo contemporáneo. Dada la complejidad y diversidad de los procesos que se pretenden explicar, es entendible que quien procede de esta manera se vea obligado a imputar a veces un determinado género al concepto y otras veces uno diferente. Además, aquí puede verse claramente la herencia de la noción de sentido común, cuya finalidad práctica era la de hacer socialmente inteligibles las aceleradas transformaciones sociales contemporáneas.

Desde la perspectiva relacional, el problema debe ser abordado desde la estrategia opuesta. Al ser las *entidades* el resultado de las transacciones, no pueden ser aquellas el punto de partida de la indagación científica. En cambio, “los procesos son

⁴⁷ Norbert Elias. *Sociología fundamental*. Barcelona: Gedisa, 1982.

⁴⁸ *Ibid.* P. 146.

⁴⁹ Viviane Brachet-Marquez y Monica Uriba Gómez. *Op. cit.* Pp. 11-12.

la materialidad que se observa, y a partir de la cual se infiere su dinámica,⁵⁰ y por tanto “la tarea de la sociología consiste en aislar unos cuantos de estos procesos, y descubrir, mediante su análisis, la dinámica trans-accional que los impulsa.”⁵¹

Así, es posible concebir al *neoliberalismo* como el patrón transaccional en el cual se articulan, coevolutivamente, un conjunto de procesos de cambio social contemporáneos de una forma más o menos estable a lo largo de un periodo de tiempo determinado. Por supuesto, el hecho de incluir o no un determinado proceso dentro del patrón transaccional *neoliberal* depende de que pueda ser demostrada su coevolución con los otros procesos que lo componen, es decir, sus transacciones mutuamente modificantes. Esta es una primera aproximación al género del cual el *neoliberalismo*, desde una perspectiva relacional, podría ser considerado como un caso específico. Evidentemente, es insuficiente como definición. Pero antes de pasar a profundizar en ella, es importante resaltar algunas cuestiones que esta perspectiva implica.

Concebir al *neoliberalismo* como un patrón transaccional y no como una *entidad* implica necesariamente reconocer que está constituido por las relaciones que establecen distintas *entidades* (precarias, inestables, cambiantes), o bien, como en el esbozo de definición recién ofrecido, por procesos coevolutivos que, a su vez, constituyen patrones transaccionales entre *entidades* (precarias, inestables, cambiantes). Por tanto, implica reservar el término *neoliberalismo* o *neoliberal* únicamente para designar con él al patrón transaccional que se pretende caracterizar, evitando su uso para designar o calificar cualquiera de los procesos que coevolucionan en su interior. Reintroducirlo en estos procesos equivaldría al problema de introducir en la definición el concepto que se pretende definir. Por ello, en los capítulos siguientes, el concepto de *neoliberalismo* se utiliza muy escasamente. En cambio, una serie de conceptos que usualmente son sustituidos por el de *neoliberalismo*, o adjetivados como *neoliberales*, se presentan bajo una denominación que no prejuzgue su vínculo con este patrón transaccional, que es precisamente lo que se pretende demostrar.

⁵⁰ *Op cit.* P. 14.

⁵¹ *Op cit.*

Además, al plantearse el problema de si un determinado proceso constituye o no parte del patrón transaccional *neoliberal* como un problema empírico, relativo a si coevoluciona o no con los demás procesos que lo constituyen, toda definición de la especificidad del *neoliberalismo* en tanto que patrón transaccional particular es siempre y necesariamente una definición precaria y *abierta*. Más adelante se explora este punto con mayor amplitud, pero de momento es necesario señalar cómo esto aporta un criterio metodológico para revisar el inmenso cuerpo de investigaciones que alrededor de esta categoría analítica se ha producido, permitiendo retomar sus hallazgos empíricos en un modelo teórico coherente.

Ahora bien, decir que el *neoliberalismo* es un patrón transaccional entre diversos procesos coevolutivos que se mantiene estable a lo largo de un periodo de tiempo es demasiado vago incluso para servir de género del cual es una especie. Partiendo de la perspectiva relacional, cualesquiera dos o más procesos que se articulen mutuamente, ya sea porque se sobreponen directamente o bien porque alguna de las *entidades* que los componen están presentes en más de un patrón interaccional (lo cual incluye a prácticamente todos los seres humanos), caerían dentro de esta definición. Si bien el género de un determinado concepto tiene que ser más amplio que el concepto mismo, a fin de poder mostrar las diferencias relevantes del mismo con respecto a otros especímenes del mismo género, esta primera definición resulta excesivamente amplia, y es necesario introducir algunos elementos más para delimitarla.

Figuración, cadenas de interdependencia y patrones transaccionales: una propuesta para el análisis relacional de grandes procesos.

Para concebir al *neoliberalismo* desde una perspectiva relacional, resulta pertinente recuperar el concepto de figuración, propuesto por Norbert Elias como una forma de evitar la falsa dicotomía *individuo-sociedad*, pero cuyos alcances superan este problema. Elias define una figuración como un entramado de cadenas interdependientes, constituida por los agentes en tanto que “totalidad[es], esto es, no solo con su intelecto, sino con toda su persona, con todo su hacer y todas las

omisiones en sus relaciones mutuas.”⁵² Una determinada figuración es siempre parte de un proceso de figuración, a lo largo del cual el entramado de cadenas interdependientes se va modificando. Una figuración específica es un momento relativamente estable del proceso de figuración, donde las cadenas de interdependencia mantienen una determinada forma debido tanto a la orientación que los agentes dan a su acción inmersos en ellas como a los equilibrios fluctuantes de poder, que en la medida de que oscilan entre determinadas cotas, mantienen las propiedades estructurales de la figuración. Como se ve, estas cadenas interdependientes no tienen una existencia por sí mismas, sino que son producto de las transacciones de los agentes que la producen. Pero simultáneamente, los agentes que de ellas participan sólo son inteligibles a partir de la posición funcional que en ella ocupan. Se trata, pues, de un concepto claramente relacional.

Ahora bien, el concepto de figuración ofrece al análisis del *neoliberalismo* en clave relacional un concepto capaz de dar cuenta de los patrones transaccionales que se establecen entre procesos coevolutivos. Siguiendo a Elias, es posible identificar, en el análisis del proceso de figuración, múltiples procesos coevolutivos que pueden implicar cambio estructural en una u en otra dirección, cambio estructural sin dirección determinada o procesos de cambio social no estructural.⁵³ Es decir, el concepto de figuración permite ir más allá de los patrones transaccionales específicos y pasar a una observación de segundo orden donde se analice el patrón transaccional que se establece entre patrones transaccionales.

Así, por ejemplo, en *El proceso de la civilización*,⁵⁴ Elías analiza la coevolución de procesos de cambio estructural diferentes: el proceso de transformación social en la dirección de un mayor control estatal y el proceso de transformación psíquica en la dirección de un mayor autocontrol y la producción del superyó. Se trata de dos procesos coevolutivos, que no son explicables más que a partir de su patrón transaccional, es decir, de la forma en que se modificaron recíprocamente. Ello no implica subsumirlos en un único patrón transaccional. Cuando Elias analiza el proceso

⁵² Norbert Elias. *Op cit.* 157.

⁵³ Norbert Elias. *El proceso de la civilización: Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: FCE, 2016.

⁵⁴ *Ibid.*

de centralización del Estado a partir de la emergencia del *mecanismo real*, que sustituye a los recursivos *mecanismos* de *monopolización* y *feudalización*, se centra en el patrón transaccional de los agentes que cuentan con medios importantes para ejercer la coerción. En cambio, para analizar el proceso de mayor autocontención psíquica, analiza una diversidad de patrones transaccionales en los que las personas se ven envueltos en su vida cotidiana. Por supuesto, el hecho de que estos procesos guarden una relación coevolutiva, es decir, formen parte del mismo proceso de figuración, obedece a que unos y otros están articulados mediante cadenas de interdependencia, como por ejemplo, la creciente monetarización de la economía.

De esta manera, a partir del concepto de figuración, es posible avanzar en la conceptualización del *neoliberalismo* desde una perspectiva relacional. Definirlo como una figuración permite reconocer el patrón coevolutivo de los diferentes procesos que lo conforman sin subsumir en él los múltiples patrones transaccionales que, a su vez, conforman cada uno de estos procesos. De esta manera, el análisis de la dinámica transaccional en la que participan los procesos no implica reificarlos ni considerarlos como *entidades* autosuficientes, al tiempo que el análisis de los patrones transaccionales que constituyen cada uno de los procesos específicos puede ponerse en relación con la forma en que se transforman mutuamente con otros patrones o procesos.

Sin embargo, es necesario antes lidiar con un problema no solo no resuelto, sino que escasamente discutido en la sociología figuracional. Hay una ambigüedad en el estatus ontológico que Elias asigna al término de figuración. En su *Sociología fundamental* sostiene que “El “juego” es una abstracción en tan escasa medida como lo son los “jugadores”. Lo mismo se puede decir de la figuración constituida por los cuatro jugadores sentados en torno a la mesa. Si el concepto de “concreto” tiene algún significado se puede decir que la figuración que constituyen los jugadores es tan concreta como ellos mismos.”⁵⁵ Hasta aquí, es claro a lo que Elias se refiere: las relaciones entre los jugadores no son una entidad abstracta que la investigación sociológica impute, sino que tienen una existencia tan real como los jugadores, los cuales sólo adquieren ese estatus mediante aquellas.

⁵⁵ Norbert Elias. *Sociología Fundamental*. *Op cit.* P. 157.

Pero en la siguiente página, Elias sostiene que “[El concepto de figuración] se puede aplicar tanto a grupos pequeños como a sociedades integradas por miles o millones de individuos interdependientes. El profesor y sus alumnos en una clase, el médico y sus pacientes en un grupo de terapia, clientes de un café reunidos en torno a la mesa de tertulia, los niños en un jardín de infancia, todos ellos constituyen entre sí figuraciones abarcables, pero también forman figuraciones los habitantes de un pueblo, de una gran ciudad o de una nación, aun cuando en estos casos la figuración no sea directamente perceptible porque las cadenas de interdependencia que vinculan entre sí a las personas son en estos casos mucho más largas y diferenciadas.”⁵⁶ Sin duda, esta versatilidad es parte de lo que ha dado tanto éxito al análisis figuracional, pero con ella aparece un problema no resuelto sobre el estatus ontológico del concepto de figuración. Una cosa es reconocer que las relaciones interdependientes entre los agentes son tan concretas como los agentes mismos, y otra es sostener que las figuraciones, en tanto que un concepto que *se puede aplicar*, es un concepto concreto y no exclusivamente analítico.

Tomada al pie de la letra la cita anterior, nos encontraríamos ante la situación de sostener que el partido de fútbol, que Elias gustaba de citar como ejemplo de una figuración, es una figuración inmersa en otra figuración, la ciudad donde se localiza el estadio, por poner un ejemplo. El problema es que, si bien en condiciones *normales*, el partido podría analizarse *como si fuera una figuración* que se basta a sí misma, en realidad siempre existe la posibilidad de que, por ejemplo, la policía de la ciudad irrumpa en el estadio y suspenda el juego. El problema se vuelve más complejo si consideramos que, como se señaló más arriba, una figuración está formada por agentes *en tanto que totalidades, con sus acciones y sus omisiones*. En este sentido, que la policía de la ciudad *normalmente* no intervenga en el estadio ante, por ejemplo, agresiones intencionadas entre los jugadores que se sancionan por el árbitro y que en otro contexto pudieran implicar faltas legales, es parte de una dinámica figuracional más general, donde se reconocen a los espacios de ocio denominados *deportivos* como espacios donde los autocontroles pueden hasta cierto punto relajarse.⁵⁷ Esta

⁵⁶ *ibid.* 158.

⁵⁷ Norbert Elias. *Deporte y ocio en el proceso de la civilización*. México: FCE, 2014.

omisión en la aplicación de los códigos que rigen a la policía de la ciudad da cuenta de cómo el partido de fútbol no constituye en sí mismo una figuración, sino que se trata de un patrón transaccional entre jugadores inmerso en la figuración de la ciudad, aunque, en condiciones normales, es posible analizarlo *como si fuera* una figuración. El mismo problema podría plantearse entre la *figuración* de la ciudad y el Estado, y así sucesivamente.

Frente a este aspecto problemático, en este trabajo se propone reconocer que el problema de la delimitación de una determinada figuración es empírico, y está determinado por la longitud de las cadenas de interdependencia que la constituyen. Pero que, simultáneamente, es posible reconocer no solo diversos patrones transaccionales que forman parte de la figuración sino también, en ciertos casos, patrones transaccionales que pueden ser tratados *como si fueran figuraciones*. Esto sucede cuando las cadenas de interdependencia en las que se desarrolla el patrón transaccional son lo suficientemente cerradas y autorreferentes como para que, en situaciones *normales*, su dinámica no se vea alterada por las interdependencias que lo articulan al resto de la figuración. En este trabajo se denomina a estos patrones transaccionales, susceptibles de ser tratados *como si fueran una figuración*, con el término de *subfiguraciones*.

Además, la distinción que establece Elias en el pasaje citado abre la puerta a un entendimiento más complejo de las dinámicas relacionales, capaz de diferenciar entre los patrones transaccionales derivados de las transacciones establecidas entre agentes que orientan reflexivamente su acción en las cadenas de interdependencias percibidas (el modelo del juego de Elias) y los patrones transaccionales articulados por cadenas de interdependencia no percibidas reflexivamente por los agentes. Esta distinción tiene consecuencias fundamentales tanto para la definición de la agencia como para la delimitación de los patrones transaccionales.

La agencia tiene una importancia primordial para la perspectiva relacional, pues los patrones transaccionales tampoco tienen una existencia independiente de los agentes que los producen y son producidos por ellos. Si bien se reconoce que la acción agencial está condicionada por la posición que en estos patrones tienen los agentes y que implican una serie de constreñimientos a sus posibles rutas de acción,

su sentido no puede definirse únicamente a partir de esta posición y necesariamente debe reconocerse un elemento hermenéutico vinculado a cómo los agentes perciben su posición en los patrones transaccionales y orientan sus acciones en ellos. En palabras de Elias “todas las relaciones entre personas tienen un carácter de perspectiva. [...] toda relación entre dos del tipo AB engloba en realidad dos relaciones distinguibles, a saber, la relación AB desde la perspectiva de A y desde la perspectiva de B. [...] El carácter sustantivo del concepto convencional de función oculta el carácter de las funciones sociales como atributos de las relaciones y por tanto también su carácter multilineal.”⁵⁸ La posición de los agentes en un determinado patrón transaccional impone restricciones pero al mismo tiempo los habilita a emprender ciertas formas de acción agencial, cuya forma específica dependerá de la forma en que los agentes perciban su posición y la dinámica del patrón transaccional.

En este sentido, la agencia resulta fundamental no sólo para entender la evolución de los patrones transaccionales sino también su relativa estabilidad. Para que un patrón transaccional se mantenga estable los agentes deben de orientar su acción de manera que permitan esta estabilidad. Aquí resulta útil recuperar la idea de Anthony Giddens del continuo registro reflexivo de la acción y de los contextos donde se desarrolla, así como la naturaleza mnémica de la estructura social. El que los agentes orienten su acción de la misma manera en que la han orientado en ocasiones anteriores depende, entre otras cosas, de que reconozcan una determinada situación como *la misma* a la que se han enfrentado anteriormente, movilizandolos sus saberes procedimentales acumulados y que consideran pertinentes para esa situación.⁵⁹

Por ello, para explicar la evolución de los patrones transaccionales resulta fundamental no sólo considerar la agencia, sino *comprenderla* en función de cómo los agentes conciben el entramado de cadenas interdependientes sobre el que se desarrolla. La percepción de los agentes de que un determinado patrón transaccional es *el mismo* que en las interacciones anteriores resulta un elemento central para su relativa estabilidad. Por su puesto, los diferenciales de poder, peculiaridad estructural de toda figuración, implican que las capacidades de los agentes para modificar los

⁵⁸ Norbert Elias. *Sociología fundamental*. Op cit. 151-152.

⁵⁹ Anthony Giddens. Op cit.

patrones transaccionales sean variables, volviendo el problema de la definición de identidad del patrón transaccional consigo mismo particularmente relevante para los agentes que son capaces de ejercer poder a través del mismo y orientar su evolución con relativa independencia de las percepciones de los que se encuentran en una posición subordinada. Pero esto no invalida el vínculo íntimo entre la dinámica del patrón transaccional y la forma en que este es percibido por los agentes que en él participan.

Ahora bien, si reconocemos la existencia de figuraciones donde las cadenas de interdependencia se extienden más allá de la percepción de los agentes, se vuelve indispensable reconocer la diferencia entre los patrones transaccionales *percibidos* por los agentes y los patrones transaccionales que se extienden más allá de esta percepción. Pero dado que la agencia se deriva de la percepción de los patrones transaccionales y es un elemento constitutivo de los mismos, no es posible tratar esta distinción únicamente como patrones *reales* y patrones *percibidos*. Los patrones *percibidos* resultan tan reales como los que se extienden más allá de la percepción de los agentes.

El problema claramente no es nuevo, y puede encontrarse en otras teorizaciones de naturaleza relacional. Por ejemplo, Bourdieu se enfrenta a algo similar cuando habla de la cambiante posición relativa *entre* los campos. Cada campo implica no sólo un conjunto de posiciones objetivas entre los agentes que lo componen sino, además, opera como campo percibido a la hora de la lucha entre los agentes que ocupan dichas posiciones por lo que está *en juego* en dicho campo. Los campos guardan entre sí una autonomía sólo relativa y su importancia social depende de la evolución de las posiciones relativas entre campos.⁶⁰ Sin embargo, este juego de posición entre campos generalmente no es percibido por los agentes pertenecientes a alguno de ellos, que orientan su acción fundamentalmente por su posición intra-campo.⁶¹

⁶⁰ Pierre Bourdieu y Loic Wacquant. *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005.

⁶¹ Pierre Bourdieu. "La ilusión biográfica". En Pierre Bourdieu. *Autoanálisis de un sociólogo*. Barcelona: Anagrama, 2006.

Esto da cuenta de la necesidad de considerar en el análisis tanto los patrones transaccionales cuya dinámica depende del reconocimiento mutuo de los agentes involucrados y del continuo registro reflexivo de la acción inmersa en ellos, como de la forma en que estos patrones transaccionales coevolucionan entre sí mediante las cadenas de interdependencia que los articulan, coevolución que generalmente cae fuera de la percepción de los agentes que la producen. Con esta distinción, es posible definir a una figuración como un entramado de cadenas interdependientes donde coevolucionan múltiples procesos de cambio social constituidos, a su vez, por patrones transaccionales en los que los agentes orientan su acción en función de la forma en que los perciben, pero que se articulan recíprocamente a través de cadenas interdependientes no necesariamente percibidas por los agentes.

En adelante, este trabajo utiliza el término *patrón transaccional* únicamente para referirse a aquellos casos donde los agentes se reconocen recíprocamente, registran reflexivamente el continuo fluir de la acción que constituye al patrón y orientan su acción agencial en función de su posición percibida dentro del patrón y sus expectativas futuras sobre la misma. Esto no quiere decir, de ninguna manera, que todos los agentes conciban al patrón de la misma manera. Como la discusión sobre la doble relación AB señalada más arriba, cada agente define al patrón en función de su posición en el mismo (y en otros). Evidentemente, llamar *patrón transaccional* a lo que en realidad es un tipo de patrón transaccional resulta problemático, y la única explicación que este trabajo puede ofrecer es que ha sido incapaz de encontrar un mejor nombre, dejando la tarea pendiente para futuras investigaciones. En dado caso, los conceptos de figuración, coevolución de procesos y cadenas de interdependencia permiten referirse a otras formas de patrones transaccionales y reservar este término para los recién descritos.

Una última consideración antes de regresar a la discusión del *neoliberalismo* en clave relacional. Más allá de los problemas de denominación, la distinción recién planteada permite introducir de manera más precisa el papel de las consecuencias no buscadas de la acción en el análisis relacional y superar algunos de los debates en torno a la pertinencia de hablar de *mecanismo* desde esta perspectiva. Las consecuencias no buscadas de la acción tienen un papel fundamental en la dinámica de un determinado patrón relacional, entendido en los términos recién discutidos. Como señala Giddens,

el que los agentes definen una situación como *la misma* necesariamente implica una reducción de la complejidad de la situación, una definición parcial. En este sentido, las consecuencias no buscadas de la acción, dentro de un patrón transaccional, pueden reaparecer posteriormente como condiciones inadvertidas de la acción, es decir, como un cambio en la dinámica objetiva del patrón transaccional más allá de no ser este percibido por los agentes, los cuales seguirán orientado su acción de la misma manera. Estas consecuencias no buscadas pueden acumularse recursivamente hasta producir transformaciones estructurales en los patrones transaccionales, obligando a los agentes a reconocerlas y modificar tanto su definición del patrón como su orientación en él.⁶²

En paralelo, es posible identificar también la relevancia de las consecuencias no buscadas de la acción, orientada por y realizada en un determinado patrón transaccional, en otro patrón transaccional, siempre que estos estén articulados por cadenas interdependientes y, por tanto, guarden una relación coevolutiva. Algunos autores han argumentado que en la sociología relacional el concepto de mecanismos debe ser evitado a fin de no restarle centralidad al problema de la agencia, es decir, de reconocer que no se trata de patrones que emerjan por sí mismos sino que son siempre el resultado de la acción intencional de los agentes.⁶³ Sin embargo, reconociendo la interdependencia de diferentes patrones transaccionales es posible introducir el concepto de mecanismos sin negar la centralidad de la acción agencial.

Si las consecuencias no buscadas de la acción de los agentes inmersos en un determinado patrón transaccional pueden acumularse recursivamente y producir cambio estructural en otros patrones transaccionales mediante su mutua inserción en cadenas interdependientes, es posible utilizar el concepto de *mecanismos* para referirse a este proceso. Así, mecanismos se refiere a formas más o menos estables de cambio estructural que las acciones de los agentes orientadas en función de un determinado patrón transaccional tienen sobre otro patrón transaccional. Evidentemente, estos mecanismos son consecuencia única y exclusivamente de la acción agencial, y no tienen una existencia más allá de ella. Pero simultáneamente,

⁶² Antohny Giddens. *Op cit.*

⁶³ Viviane Brachet-Marquez y Mónica Uribe Gómez. *Op cit.*

se reconoce que se trata de consecuencias no buscadas de la acción intencional que suceden más allá de las interdependencias percibidas y que, por lo mismo, escapa al registro reflexivo del continuo fluir de la acción a partir del cual los agentes se orientan en un determinado patrón transaccional. En el nivel analítico de ofrecer una mejor explicación de las transformaciones del Estado mexicano en la época neoliberal, mostrar estos mecanismos es una de las principales aportaciones de este trabajo.

Neoliberalismo en perspectiva relacional: una concepción epocal.

Con lo dicho hasta aquí, es posible avanzar en la definición de a qué género pertenece el *neoliberalismo* desde una perspectiva relacional. La propuesta de este trabajo es concebirlo como una figuración específica, como un momento relativamente estable en el proceso de figuración. Es decir, como un entramado de cadenas interdependientes en las cuales diversos procesos de cambio social, que bien pueden tener distintas direcciones y que, además, están constituidos a su vez por patrones transaccionales específicos, los cuales, en ciertas ocasiones, pueden constituir subfiguraciones, coevolucionan modificándose recíprocamente de una forma más o menos estable durante un determinado periodo de tiempo. Metodológicamente, el siguiente paso es delimitar esta figuración.

El primer aspecto es el relativo a cuáles procesos de cambio social incluir en esta figuración. El principio metodológico ya se discutió más arriba: todos aquellos en los que se demuestre que guardan una relación coevolutiva con los demás, en virtud de su inserción recíproca en cadenas interdependientes. Esto plantearía el problema de por dónde empezar una caracterización de esta figuración, pero el amplio cuerpo de investigaciones existentes en torno al *neoliberalismo*, más allá de sus deficiencias teóricas derivadas de interpretarlo como una *entidad* sustancial, ofrece un acervo fundamental de conocimiento empírico para esta tarea. En este sentido, esta definición no solo permite superar los problemas teóricos ya discutidos asociados a la indefinición ontológica del *neoliberalismo*, sino que permite incorporar, de manera teóricamente coherente, los hallazgos empíricos acumulados, siempre y cuando se demuestre su naturaleza coevolutiva.

Aclarado esto, es necesario pasar a definir los límites espaciales de la figuración neoliberal. El criterio metodológico también ya se mencionó: los límites espaciales de una figuración están dados por la longitud de sus cadenas interdependientes, independientemente de si estas son o no percibidas por los agentes que la producen, es decir, se trata de un problema empírico. Ahora bien, si se considera que algunos de los procesos canónicamente reconocidos como *neoliberales*, y que necesariamente son el punto de partida de la indagación figuracional, son de naturaleza claramente global (como por ejemplo, la liberalización de los flujos de capitales y mercancías (salvo mano de obra) o la financiarización de la economía) resulta claro que la figuración neoliberal se extenderá no sólo sobre las cadenas de interdependencia asociadas a estos procesos, sino que sobre aquellas que a estos se articulan. Es decir, en términos generales se trata de una figuración global. Esto, por supuesto, no prejuzga, al menos a nivel teórico, la posibilidad de identificar otras figuraciones que no guarden interdependencia con la figuración neoliberal, entramados de cadenas interdependientes independientes, como podrían ser comunidades absolutamente aisladas, aunque a nivel empírico resulte poco probable. Además, esto no implica que el análisis de la figuración neoliberal deba dar cuenta de cada detalle de estos procesos. Como ya se señaló, “la tarea de la sociología consiste en aislar unos cuantos, de estos procesos, y descubrir, mediante su análisis, la dinámica trans-accional que los impulsa.”⁶⁴

Por último, queda el problema de la delimitación temporal de la figuración *neoliberal*. En su nivel más básico, esto está contenido en la definición presentada más arriba: la figuración está definida por la forma coevolutiva más o menos estable que mantienen los procesos a lo largo de un determinado periodo de tiempo. Por tanto, su duración está dada por la duración de esa forma más o menos estable de coevolución entre procesos. Pero aquí hay una cuestión que hasta el momento no se ha analizado y que resulta sumamente relevante.

Como Elias señala, una figuración específica es siempre un momento más o menos estable en el proceso de figuración. “Una figuración ha tenido que surgir de una figuración anterior determinada o incluso de una serie de figuraciones anteriores de

⁶⁴ *Ibid.*

un tipo determinado, sin afirmar por ello que estas figuraciones anteriores tuviesen necesariamente que transformarse en la posterior.”⁶⁵ Esto implica dos cuestiones importantes. La primera es que explicar una determinada figuración implica necesariamente explicar el tránsito de una (o varias) figuración anterior a la que se pretende explicar, considerando que cada uno de los los momentos de la evolución anterior del proceso de figuración son necesarios para explicar la figuración en cuestión, pero que de ninguno de ellos es posible derivar que el resultado final fuese necesario. Es decir, en el análisis figuracional es indispensable tomar una perspectiva que sitúe a los agentes en su tiempo presente y que vea la evolución figuracional como un proceso abierto, evitando cualquier tipo de imputación teleológica. Es necesario comenzar por el análisis de la desarticulación del patrón coevolutivos constitutivo de la figuración anterior y desde ahí ir rastreando la emergencia del nuevo patrón coevolutivo y su proceso de estabilización.

La segunda cuestión es que el análisis figuracional niega que exista una diferencia ontológica entre los procesos de cambio y de reproducción social. La existencia estable de una figuración, o su eventual desestabilización y evolución hacia otra figuración relativamente estable, es siempre resultado de la acción de los agentes involucrados. Se trata de un proceso continuo de figuración. Para la discusión del *neoliberalismo* como figuración específica, esto implica reconocer una distinción exclusivamente analítica entre dos momentos en el proceso de figuración: el proceso de coevolución no lineal desde la figuración relativamente estable anterior y la emergencia de un momento relativamente estable que, como se sostiene en este trabajo, se mantiene hasta el día de hoy.⁶⁶

Ahora bien, la diferencia entre una figuración y una subfiguración, desarrollada más arriba, permite identificar un vínculo entre el concepto de figuración y lo que podría ser entendido, desde una perspectiva relacional, como una época histórica. O por lo menos a reconocer que una época histórica, desde una perspectiva relacional, implica siempre una figuración. Piénsese por ejemplo en la Edad Media. Este nombre no denota ninguno de los procesos reconocibles como constitutivos de esta época: ni al

⁶⁵ Norbert Elias. *Sociología fundamental. Op cit.* P. 197.

⁶⁶ Los equilibrios aquí planteados son equilibrios precarios, es decir, equilibrios contingentes que una vez desestabilizados son inalcanzables nuevamente.

feudalismo en tanto que modo de producción, al feudo en tanto que unidad sociopolítica, ni a la alta teología en tanto que *ideas* que orientaban la acción de las elites feudales. Se refiere más bien al patrón coevolutivo que estos procesos, conformados a su vez por patrones transaccionales, mantuvieron durante un periodo de tiempo, específicamente entre el siglo V y al menos el siglo XIII. Además, denota una espacialidad: durante esos siglos, no es legítimo hablar de la Edad Media en América o en África. Es decir, el patrón coevolutivo relativamente estable entre procesos, la figuración medieval, se extiende hasta donde llegan sus cadenas interdependientes, y se mantiene mientras este proceso se encuentra en un relativo equilibrio precario. En este mismo sentido es que este trabajo considera al *neoliberalismo* como una época histórica, como una figuración específica en el proceso de figuración.

Con ello, es posible establecer el género del *neoliberalismo* y los otros especímenes frente a los cuales se torna relevante su diferencia específica. El *neoliberalismo* es una época histórica, entendida relacionalmente como una figuración específica con una duración en el tiempo y una extensión en el espacio determinadas, características que comparte con toda otra época histórica. Las características particulares de esta figuración, de esta época, cobran sentido en su comparación con otras épocas, de las cuales la diferencian como época específica.

Desde una perspectiva relacional que no pretenda sustancializar a la época neoliberal, es decir, darle una existencia autónoma con respecto a los procesos que se desarrollan en su seno, es imposible proponer una definición de su especificidad en tanto que época histórica particular para posteriormente analizar los procesos de transformación que coevolucionan en su seno. Definir su especificidad es simultáneamente dar cuenta de estos patrones coevolutivos y de la forma en que estos emergen a partir de la dinámica de los patrones transaccionales que los componen y de las cadenas de interdependencia que los vinculan. Esto implica que toda caracterización de la época neoliberal en tanto que época particular será siempre precaria y abierta a reformulaciones. Pero esto más que un problema resulta una fortaleza del análisis relacional. Elias sostiene en referencia a la teoría de la evolución, ese gran paso en la perspectiva relacional, lo siguiente:

“Sobre la base de la teoría de la evolución, en conexión con algunos otros enfoques teóricos, es posible pronosticar que en un yacimiento carbonífero no se hallará ningún diente humano [...]. Si se encontrase alguna vez un diente humano en un yacimiento carbonífero, la teoría de la evolución en su conjunto debería someterse a una enérgica corrección.”⁶⁷

La caracterización de la especificidad de la época neoliberal, que es simultáneamente la caracterización de los patrones coevolutivos de los distintos procesos que se desarrollan en su seno, los cuales a su vez son patrones transaccionales articulados entre sí por cadenas interdependientes, exceden los alcances de esta tesis de maestría. Por sus alcances y la envergadura de tales estudios, en este capítulo se han trazado las coordenadas teóricas fundamentales para emprender un Programa, necesariamente colectivo, de investigación, que si bien puede echar mano de la evidencia empírica acumulada necesita un trabajo de reinterpretación teórica profundo.

En lo que sigue, este trabajo se limita a hacer una modesta contribución a este programa de investigación, analizando las transformaciones del Estado mexicano en la época neoliberal. Vale la pena aclarar que de él no se obtiene una caracterización de la especificidad del *neoliberalismo* en tanto que época histórica. La expectativa se limita a que esto permita una mejor intelección del proceso particular de las transformaciones de este Estado en la época neoliberal, mostrando la pertinencia del esfuerzo de reinterpretación teórica desde una perspectiva relacional, y al mismo tiempo ilustre los elementos centrales de lo aquí discutido y del programa propuesto. Antes de ello, es necesario establecer la relevancia de comenzar analizando el papel del Estado en la coevolución de los procesos que conforman la época neoliberal, y las coordenadas teóricas necesarias para poder hacerlo desde una perspectiva relacional.

Estado y *neoliberalismo*: problemas y alternativas.

⁶⁷ *Ibid.* P. 195.

En lo que resta de este trabajo, se analizan las transformaciones del Estado mexicano desde una perspectiva figuracional, con el propósito de alcanzar una mejor intelección de estos procesos e ilustrando la forma en que esta perspectiva puede reinterpretar teóricamente la investigación existente sobre el *neoliberalismo*. Para ello, es necesario comenzar con dos cuestiones preliminares. La primera es justificar la relevancia de comenzar el análisis de la figuración neoliberal a partir de las transformaciones estatales. La segunda, es exponer lo que implica analizar las transformaciones estatales a partir de una lógica relacional.

El problemático concepto del Estado neoliberal

¿Porque comenzar el proyecto de reinterpretación teórica de la época neoliberal desde una perspectiva figuracional a partir de las transformaciones estatales? Existen al menos tres razones. La primera es muy sencilla: las transformaciones estatales, y sobre todo las de algunos Estados entre los que se cuenta el mexicano, son de las más ampliamente documentadas. Esto facilita enormemente la tarea de la reinterpretación teórica. Las otras dos razones son más profundas, y se encuentran mutuamente relacionadas. Una de ellas es que el Estado, en general, ha jugado un papel fundamental en buena parte de las explicaciones sustancialistas del *neoliberalismo*. La otra es que esta centralidad que se le confiere al Estado resulta teóricamente problemática desde la perspectiva relacional. Por ello, reinterpretar las transformaciones estatales es simultáneamente un proceso de hacer estas transformaciones compatibles con la perspectiva figuracional del neoliberalismo y de señalar un conjunto de problemas fundamentales que investigaciones futuras tendrán que iluminar y que actualmente se encuentran ocultos en las explicaciones sustancialistas.

La mayoría de las explicaciones sustancialistas del *neoliberalismo* confieren al Estado un papel central en la explicación causal de las *transformaciones neoliberales*, al punto que bien podrían ser catalogadas de estatocéntricas. Independientemente de si comienzan equiparando al *neoliberalismo* con una forma estatal u ofrecen primero algún otro tipo de conceptualización, como un conjunto de ideas o una lógica inmanente del sistema, a la hora de pasar al análisis empírico una y otra vez estas investigaciones definen al *neoliberalismo* como un fenómeno de naturaleza estatal. El

concepto de *Estado neoliberal* es característico de este proceso, y su centralidad es patente en múltiples estudios.⁶⁸

Existen elementos prácticos que favorecen esta forma de interpretación: los Estados, y los organismos de los que forman parte, son los principales productores de datos sociales, y suelen presentarlos agregados en la unidad analítica estatal/nacional. Pero en el fondo, hay al menos tres presupuestos teóricos interrelacionados que comparten la inmensa mayoría de los estudios sustancialistas sobre el *neoliberalismo* que explican esta centralidad del Estado y que la vuelven profundamente problemática. Se trata de supuestos que han sido agudamente criticados en términos teóricos, pero que, pese a ello, reaparecen persistentemente en la investigación empírica. Reconocerlos no implica sostener que los teóricos del *Estado neoliberal* los defienden explícitamente, sino tan sólo mostrar cómo operan, de manera probablemente inadvertida, en la construcción de este concepto.

El primero es el nacionalismo metodológico, mediante el cual se supone al Estado nación como la unidad analítica por excelencia para el estudio de los procesos sociales. Descansa en dos supuestos complementarios: que los Estados-nación constituyen unidades claramente diferenciadas hacia el exterior y que son homogéneas o al menos coherentes hacia el interior. Como puede verse, se les trata como *entidades sustanciales*, existentes en sí mismas, explicables por su dinámica interna e impermeables a las relaciones en las que se involucran. El problema del nacionalismo metodológico de ninguna manera es privativo de las investigaciones sobre el *neoliberalismo*, pero tiene consecuencias críticas en ellas.

El segundo presupuesto problemático es el de sostener que el Estado es el *locus* del poder y del cambio social,⁶⁹ lo cual lleva a una imagen prácticamente omnipotente del mismo. Básicamente consiste en asumir que la totalidad de las transformaciones sociales que acontecen dentro del territorio que un determinado Estado pretende gobernar son consecuencia de su acción u omisión. El Estado aparece como el

⁶⁸ Actualmente, Google Scholar lo refiere a uno a más de 700 000 artículos con la búsqueda *Neoliberal State* y a casi 400 000 buscando Estado neoliberal.

⁶⁹ Joel Migdal. *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Nueva York: Cambridge University Press, 2001.

elemento causal fundamental de los procesos que ocurren en *su* territorio. Es interesante notar cómo este supuesto es igualmente reproducido por aquellos que sostienen que el *neoliberalismo* ha *debilitado* al Estado. En estas interpretaciones, el *debilitamiento* aparece asociado fundamentalmente a la renuncia del Estado a controlar ciertos aspectos de la vida social, por ejemplo, en la *desregulación* económica, es decir, como consecuencia directa de su acción. Esto ha dado pie a sostener que se trata de una *paradoja*, de un estado simultáneamente omnipresente y completamente ausente.⁷⁰

Por último, está lo que Saskia Sassen ha denominado el supuesto de las escalas anidadas,⁷¹ consistente en la creencia de que la escala local anida en la regional, está en la estatal y está en lo global. Esta forma de conceptualizar la relación de las diferentes escalas como jerárquica lleva como corolario suponer que al Estado como el necesario punto de engarce entre lo local y lo global. Así, se supone que toda transformación proveniente de una de estas dos escalas que impacta en la otra (en general, de lo global a lo local) pasa necesariamente por la mediación estatal, reforzando el supuesto del Estado como *locus* del poder y del cambio social.

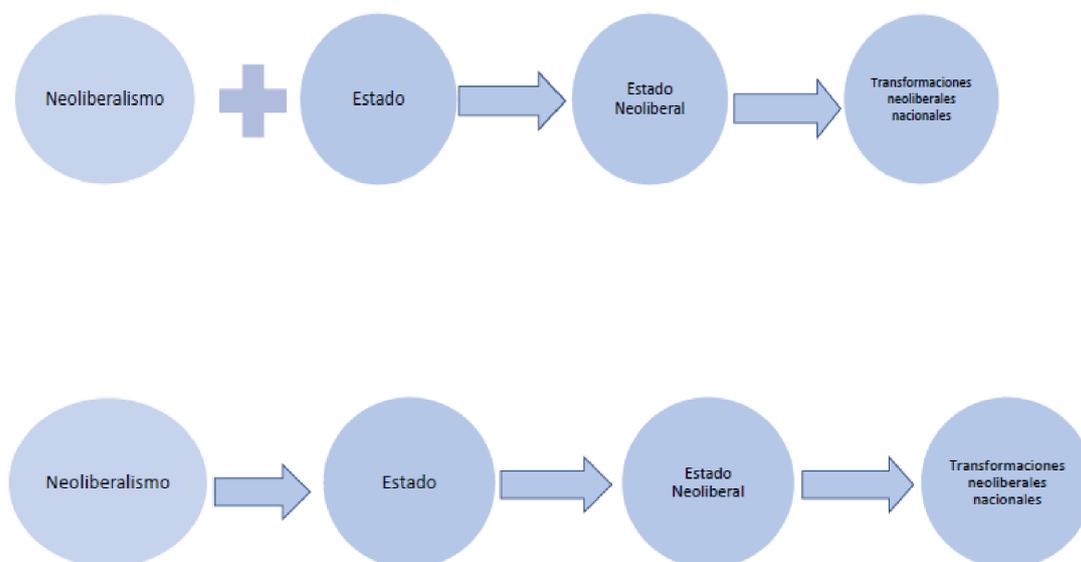
En conjunto, estos tres supuestos se conjugan en la producción del concepto de *Estado neoliberal*. En un primer momento las transformaciones que se pretende explicar, las llamadas *transformaciones neoliberales*, se caracterizan a partir de la unidad analítica estatal o nacional. Así, cuando se habla del deterioro que *el neoliberalismo ha implicado* para las condiciones de vida de la población se invocan los índices de pobreza agregados a escala nacional, o las variaciones en el índice de GINI. Si se habla del incremento en la explotación absoluta derivado del cambio en el modo de producción o de la pérdida de poder de los sindicatos se ofrecen como pruebas la pérdida del valor real del salario o los índices de sindicación, respectivamente, a escala nacional. De esta manera la *variable dependiente* (las *transformaciones neoliberales*) queda definida nacionalmente y se asume que el *neoliberalismo*, la *variable independiente* que las explica, debe buscarse en esta misma escala.

⁷⁰ Mathieu Hilgers. "The historicity of the neoliberal state". En *Social Anthropology*. Vol. 20, No. 1 (2012):80-94.

⁷¹ Saskia Sassen. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz, 2007.

Posteriormente, al asumir que el Estado es el *locus* del poder y del cambio social que explica las transformaciones sucedidas en el territorio que pretende gobernar, aparece como evidente que esa *variable independiente* de escala nacional es el Estado-nación. Por tanto, el *Estado neoliberal* aparece como la explicación de las *transformaciones neoliberales* que operan en su territorio. Las explicaciones de naturaleza más endógena, como por ejemplo las que sostienen el convencimiento de las elites estatales sobre la pertinencia de las *ideas neoliberales*, suelen detenerse en aquí, y corresponden al modelo explicativo a) del diagrama 2. Otras explicaciones identifican un origen exógeno en estas transformaciones, por ejemplo sosteniendo que esas ideas fueron impuestas a la élite estatal, pero, dado el supuesto de las escalas anidadas, solo son capaces de reconocer el impacto de estas en las *transformaciones neoliberales* como mediadas por el *Estado neoliberal*. Estas explicaciones exógenas corresponden al modelo explicativo b) del diagrama 2.

Diagrama 2. Dos modelos típicos de las explicaciones estatocentrismo y de la construcción de la categoría *Estado neoliberal*.



En estos dos modelos puede verse, además, las dos formas típicas en que se ha conceptualizado a las elites estatales en las explicaciones centradas en la categoría

de *Estado neoliberal*. En el modelo a) aparecen como un conjunto de agentes perfectamente autónomos, cuya convicción de impulsar la *neoliberalización* del Estado es la explicación de que este adopte su forma *neoliberal*. En el modelo b), en cambio, aparecen como completamente subordinadas, como una correa de transmisión de presiones exógenas frente a las cuales no pueden oponer resistencia. Como puede verse, ambas son conceptualizaciones profundamente sustancialistas de la elite estatal, donde lo que no aparece son los patrones transaccionales en los que se ve inmersa, a partir de los cuales orienta su acción y en cuyo desarrollo transforma a, y es transformada por, los otros agentes con los que interactúa.

Para concluir esta discusión, vale la pena analizar someramente un ejemplo concreto de lo costoso en términos teórico-analíticos que resulta el concepto de *Estado neoliberal* y los supuestos en los que se sostiene. Un buen ejemplo es el sumamente influyente trabajo de David Harvey: *Breve historia del neoliberalismo*.⁷² Indudablemente, se trata de un trabajo extraordinario, central para el campo de los estudios sobre el neoliberalismo. Pero justamente por eso, resulta muy claro como Harvey no alcanza a sacar provecho de su propia investigación justamente por centrar su atención en el concepto de *Estado neoliberal*.

El trabajo de Harvey comienza identificando al neoliberalismo con un conjunto de ideas y un programa político, pero rápidamente abandona esta perspectiva y pasa a considerarlo como una serie de *prácticas zigzagueantes* en la evolución institucional de los Estados, ubicándose claramente en la perspectiva Estadocéntrica. Cabe mencionar que, si bien Harvey reconoce la *falsedad* de las *ideas neoliberales*, no se detiene a analizar en qué sentido podrían, dada esta *falsedad*, ser equiparables las *ideas* y las *prácticas* de ellas derivadas. Una vez hecho este movimiento, ofrece su influyente definición del *Estado neoliberal*: un Estado cuya *misión* es generar las condiciones institucionales para maximizar la acumulación de capital.

Hasta aquí, uno podría limitarse a señalar los problemas ya descritos de este modo de proceder. Pero lo que vuelve este trabajo un caso interesante para analizar las limitaciones del concepto *Estado neoliberal* es como Harvey queda entrampado en

⁷² David Harvey. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: AKAL, 2007.

estas coordinadas teóricas de una forma tal que le impiden sacar provecho de su propia investigación. Dos elementos en particular resultan sumamente ilustrativos. Una de las partes más interesantes del libro es como el autor desarrolla el proceso de competencia entre los Estados durante la década de los noventa para atraer capitales a sus economías bajo la idea de las *ventajas comparativas*. Pero los supuestos aquí analizados, en particular el nacionalismo metodológico, llevan a Harvey a sostener que se trata de un proceso de competencia que lleva a la *neoliberalización progresiva* de cada uno de los Estados involucrados, sin poder identificar que el *neoliberalismo* implica un proceso transaccional donde los Estados modifican sus arreglos institucionales y su política económica. Pese a la evidencia de una dinámica interestatal donde los Estados se modifican recíprocamente, lo *neoliberal* queda reducido necesariamente a las características que cada Estado adquiere en este proceso.

El otro elemento que vale la pena resaltar es el capítulo que Harvey dedica al *neoliberalismo con características chinas* y que, a nivel empírico, resulta de los aportes más originales e interesantes del libro, pues, en efecto, muestra una dinámica estatal al mismo tiempo diferente y similar a la de los otros Estados que analiza. Ahora bien, al mantener al Estado como la unidad de análisis por excelencia para estudiar al *neoliberalismo*, nuevamente Harvey se ve impedido a analizar teóricamente las cadenas de interdependencia que articulan al Estado chino y a su economía más allá de las fronteras estatales, llevándolo a explicar la diferencia institucional como un elemento propio e intrínseco de este Estado. Pero sobre todo, al mantener el esquema sustancialista de que el *neoliberalismo* es una *entidad* constante, que se expresa a escala estatal produciendo *Estados neoliberales* que explican la totalidad de las *transformaciones neoliberales* que se producen en sus territorios, Harvey se ve orillado a introducir la categoría *sui generis* del *neoliberalismo con características chinas*. Se trata claramente de un movimiento típico de lo que Lakatos denomina los programas regresivos de investigación,⁷³ de la introducción de una hipótesis auxiliar o *ad hoc* para explicar una anomalía preservando las hipótesis nucleares de una teoría, en este caso de la del *Estado neoliberal*. En ningún momento considera la

⁷³ Imre Lakatos. *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid: Alianza, 1989.

posibilidad de que los Estados, durante la época neoliberal, puedan estar inmersos en patrones transaccionales que produzcan formas estatales diferenciadas.

El Estado en permanente transformación: una perspectiva relacional.

Con lo dicho hasta aquí es posible pasar a revisar las implicaciones teóricas de analizar los Estados desde una perspectiva relacional para posteriormente plantear ciertas cuestiones preliminares que orienten el estudio de las transformaciones estatales en la época neoliberal. Lo primero que hay que decir es que, en línea con lo desarrollado más arriba, desde la perspectiva relacional resulta claro que los Estados no existen como *entidades* autónomas, autocontenidas, explicables desde su dinámica propia e impermeables a las relaciones que establecen con otros agentes inmersos en patrones transaccionales. Los Estados mismos son patrones transaccionales, producidos por las dinámicas que establecen tanto los agentes estatales entre ellos como con otros agentes y grupos de agentes.

Para profundizar en esta perspectiva, lo primero que hay que señalar es que los Estados no surgieron de sí mismos. Como Charles Tilly, entre otros, ha demostrado, los Estados sólo pueden surgir y mantenerse inmersos en la producción de sistemas estatales, es decir, en recíproca transformación y definición con respecto a otros Estados.⁷⁴ Pero los patrones transaccionales en los que el Estado se articula y a través de los cuales se produce, reproduce y transforma, no se extienden únicamente hacia el ámbito internacional o global, sino que igualmente se producen en la relación entre el Estado y los agentes y grupos de agentes *domésticos*.⁷⁵

⁷⁴ Charles Tilly. *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza, 1992.

⁷⁵ En este trabajo, se evita deliberadamente la distinción entre lo *interno* y lo *externo* para referirse a lo *local* y lo *global* respectivamente, pues se trata de una nomenclatura que reproduce el supuesto de las escalas anidadas. Los agentes o procesos internos al Estado se refieren únicamente a los que están presentes en la estructura estatal. Los agentes y procesos externos incluyen a todos aquellos que se localizan fuera del Estado, independientemente de si lo hacen en el territorio que el Estado pretende gobernar o fuera de este. En la medida de lo posible, se indicará específicamente a qué agentes o procesos se refiere. En caso de no ser esto posible, se utiliza el término *global* para designar a aquellos que se localizan fuera del territorio que el Estado pretende gobernar y *domésticos* para aquellos que se localizan dentro de este territorio. Este último término resulta relativamente problemático, pero en menor medida que referirse a ellos como *internos*.

El análisis de Tilly de la evolución de los Estados europeos desde el año 990 resulta sumamente ilustrativo en esta cuestión.⁷⁶ Tilly muestra cómo desde entonces, y al menos hasta 1945, los Estados realizaron fundamentalmente 4 funciones: hacer la guerra con otros Estados, hacer la guerra con otros agentes dentro del territorio que pretenden gobernar, extraer los recursos necesarios para ello y negociar y sostener contraprestaciones a esa extracción, es decir, reconocer y sostener *derechos*. Como puede verse, *funciones* aquí no significa pautas existentes en sí mismas, pues cada una implica patrones transaccionales específicos, articulados recíprocamente a través de diversas cadenas interdependientes.

Ahora bien, reconocer que el Estado se produce, reproduce y transforma no solo mediante los patrones transaccionales que establece con otros Estados, sino con los agentes y grupos de agentes *domésticos* implica necesariamente abandonar el supuesto de que encarna el *locus* del poder y el cambio social. Si las relaciones que establece el Estado con los agentes y grupos de agentes domésticos son mutuamente constitutivos, no hay manera de sostener que las transformaciones sociales que suceden en el territorio que pretende gobernar se deriven únicamente de la acción estatal. Es necesario reformular la relación entre el Estado y la población a la que pretende gobernar.

Para ello, resulta pertinente recuperar los trabajos teóricos de Joel Migdal y su enfoque del Estado-en-sociedad.⁷⁷ Migdal define al Estado como un “campo de poder marcado por el uso y la amenaza de la violencia y conformado por (1) la imagen de una organización coherente y controladora en un territorio, que es una representación de las personas enmarcadas en ese territorio, y (2) la práctica real de sus múltiples partes.”⁷⁸ Esta definición permite avanzar en muchos de los niveles desarrollados hasta aquí.

En primer lugar, reconocer la simultánea existencia del Estado en tanto que imagen y en tanto que conjunto de prácticas resulta central para el análisis de los patrones

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Joel Migdal. *Op cit.*

⁷⁸ *Ibid.* Pp. 15-16. En adelante, cuando se habla de *partes del Estado* se hace referencia a la forma en que Migdal utiliza el término.

transaccionales en los que este se ve implicado. Como se discutió más arriba, la centralidad que la sociología relacional concede a la agencia hace indispensable incorporar un elemento hermenéutico sobre cómo los agentes conciben tanto a los otros integrantes del patrón (y a sí mismos) como al patrón mismo. Reconocer en los patrones transaccionales en los que se ve inmerso el Estado tanto la evolución de las prácticas que lo constituyen como la imagen del mismo que orienta las acciones de los agentes involucrados resulta central para poder dar cuenta de su dinámica cambiante.

Además, reconocer que las prácticas estatales se realizan mediante sus múltiples partes y que la imagen de un agente unificado es solo eso, una imagen, resulta fundamental a la hora de analizar las transformaciones estatales considerando los múltiples patrones transaccionales en los que se ve inmerso. Como se muestra en los siguientes capítulos, el Estado no solo está inmerso en una pluralidad de patrones transaccionales simultáneos, sino que son diferentes partes específicas del Estado las que llevan a cabo estas transacciones. Si bien un punto central de este trabajo será identificar cómo los patrones transaccionales en que determinada parte del Estado se ve implicada tienen consecuencias sobre los patrones transaccionales en los que se encuentran implicadas las otras partes del Estado, toda vez que el Estado mismo representa un conjunto de cadenas interdependientes, la posibilidad de reconocer que las prácticas de cada una de estas partes guardan una relativa autonomía con respecto a las otras resulta indispensable para poder analizar adecuadamente cómo orientan su acción en patrones transaccionales específicos.

Por último, el trabajo de Migdal permite avanzar en el entendimiento de las relaciones entre el Estado y la población *doméstica* evitando el supuesto del *locus* del poder y el cambio social. Para este autor, el Estado propone un conjunto de reglas sobre los comportamientos sociales que espera que sean cumplidas cotidianamente por los agentes, al menos en última instancia. Para ello, el Estado despliega una serie de prácticas, incluida la coerción. Pero en esto, el Estado no se diferencia de cualquier otra organización, y los diferentes órdenes o conjuntos de reglas propuestas por cada una de ellas chocan y se superponen en la vida cotidiana. Los desencuentros entre el Estado y las familias sobre cómo educar a sus hijos son un ejemplo ilustrativo de esto, pero, en términos generales, habría que incluir a toda organización social en la

disputa sobre qué reglas orientan, y cuáles no, la vida cotidiana: iglesias, crimen organizado, movimientos sociales y un largo etcétera. En última instancia, el que un determinado conjunto de reglas prevalezca sobre otro depende de en qué medida los agentes las cumplen y/o las transforman, es decir, en qué medida las actualizan, en el sentido que Giddens da al término.⁷⁹ Por tanto, la pretensión del Estado de gobernar sobre una población determinada es siempre eso, una pretensión, que en última instancia descansa en cómo los agentes respondan a esta pretensión enmarcados en los patrones transaccionales que establecen con el Estado y otras organizaciones.

El problema de en qué medida el Estado es capaz de hacer cumplir sus normas sobre la vida cotidiana ha sido abordado desde distintas perspectivas en las ciencias sociales. Dos nociones que se han planteado como íntimamente relacionadas han sido la del poder infraestructural del Estado, desarrollada por Michael Mann y referente a la posibilidad de que el Estado ejerza poder *a través* de la sociedad civil (en oposición a su poder despótico, que se ejerce *sobre* ella),⁸⁰ y la literatura centrada en el problema de las capacidades estatales, entendidas fundamentalmente como la propiedad estatal que permite que sus decisiones efectivamente se lleven a cabo en el sentido que el Estado pretende. En este trabajo este problema es abordado desde la perspectiva del poder infraestructural, pero intencionalmente evita asumir la perspectiva de las capacidades estatales, fundamentalmente por dos razones.

La primera es que el discurso extraacadémico de la capacidad estatal se volvió socialmente relevante en la década de los noventa, y tiene implicaciones para lo que aquí se estudia. Por tanto, se le utiliza como un concepto de primer orden, es decir, como un concepto a través del cual los agentes orientan su acción y no como un concepto analítico para describirla. La segunda razón, teóricamente más relevante, es que como Viviane Brachet argumenta, las perspectivas de las capacidades estatales inevitablemente introducen una noción sustantivista del Estado, pues consideran, por un lado, que se trata de un atributo propio del Estado y, por el otro,

⁷⁹ Anthony Giddens. *Op cit.*

⁸⁰ Michael Mann. "El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados". En *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 5 (2007): 1-43.

de una capacidad general aplicable a cualquier ámbito.⁸¹ La noción de poder infraestructural, en cambio, es susceptible de ser utilizada sin olvidar que “los Estados son órdenes institucionales cuyas organizaciones nucleares están continuamente implicadas en competencia, contención y cooperación con otras instituciones históricamente construidas.”⁸²

Por último, para poder estudiar al Estado desde una perspectiva relacional, es necesario ofrecer un mejor marco teórico para entender el papel de la élite estatal y evitar las imágenes sustancialistas de esta como autónoma o subordinada. El hecho de que el Estado se encuentre en permanente negociación de su pretensión de gobernar con una pluralidad de agentes y grupos de agentes ya da cuenta, hasta cierto punto, de la relativa autonomía que tiene la elite estatal a la hora de definir la orientación de su acción. Pero el Estado mismo es un conjunto de cadenas interdependientes, y en su seno se establecen múltiples patrones transaccionales entre las diferentes partes del Estado. Como señala Migdal, en ocasiones estas partes pueden aceptar las reglas propuestas por otras organizaciones y orientar su acción en función de ellas y no de las que son promovidas desde la élite estatal.⁸³ Por tanto, la posibilidad de que la élite estatal efectivamente logre mantener su posición hegemónica dentro del Estado depende de cómo vaya actualizándola en el desarrollo de los múltiples patrones transaccionales en los que se ve inmersa. Parafraseando a Norbert Elias *la élite estatal está conformada por un conjunto de individuos implicados, en virtud de su posición de élite estatal, en una red específica de interdependencias, y pueden conservar el ámbito de acción de su poder únicamente gracias a una estrategia muy meticulosamente ponderada, prescrita por la particular figuración del Estado y de la sociedad global.*⁸⁴

⁸¹ Viviane Brachet-Marquez. “Historical Construction of the State in Latin America: A Field in Formation” En Xóchitl Bada y Liliana Rivera-Sánchez (Eds.). *The Oxford Handbook of the Sociology of Latin America*. Oxford University Press, 2020.

⁸² *Ibid*, P. 9/16.

⁸³ La reconceptualización que propone Migdal sobre la *corrupción* partiendo de este problema resulta sumamente pertinente para los debates contemporáneos. Joel Migdal. *Op cit*.

⁸⁴ Norbert Elias. *La Sociedad Cortesana*. México: FCE, 2012. P. 24. El texto original dice: “[El Rey era] un individuo implicado, en virtud de su posición de rey, en una red específica de interdependencias, que podía conservar el ámbito de acción de su poder únicamente gracias a una estrategia muy meticulosamente ponderada, prescrita por la particular figuración de la sociedad cortesana, en sentido estricto, y, en sentido amplio, por la sociedad global.”

Ahora bien, superar el supuesto de las escalas anidadas tiene consecuencias no tanto para el estudio de las transformaciones estatales sino para el lugar de estas en el análisis de la figuración neoliberal, o cualquier otra figuración en la que están insertos en un momento dado. Para ello, este trabajo sigue el argumento de Sassen de reconocer el carácter multiescalar de (al menos) los procesos contemporáneos,⁸⁵ es decir, que en cualquier proceso concreto es posible reconocer la simultánea presencia de elementos pertenecientes a diferentes escalas. Esto implica necesariamente abandonar por completo el nacionalismo metodológico.

Pero sobre todo, reconocer que no toda interacción entre lo *global* y lo *local* pasa por el Estado implica que no solamente existen patrones transaccionales entre los agentes *domésticos*, entre los *globales* y entre cada uno de ellos y el Estado, sino que los primeros y los segundos también establecen sus propios patrones transaccionales. Por tanto, el análisis de las transformaciones de un determinado Estado, es decir, de la forma en que se ha ido modificando a través de la relación coevolutiva de los distintos patrones transaccionales en los que se ve inmerso, es solo un elemento parcial para entender las transformaciones que se desarrollan en el territorio, y en las que participan las personas, que el Estado pretende gobernar. Desde una perspectiva figuracional, cada Estado aparece como uno más de los procesos que coevolucionan en su seno, sin prejuzgar su centralidad y reconociendo que la dinámica de cada uno de ellos dependerá de los patrones transaccionales en los que se vea inmerso. En este sentido, el estudio de las transformaciones del Estado en una determinada figuración es un paso necesario para un entendimiento no estadocéntrico de las transformaciones, pues permite avanzar en la ruta de determinar en qué procesos, y en qué medida, participa el Estado y en cuáles no.

Algunas consideraciones para el estudio de las transformaciones estatales en la época neoliberal: jerarquía *funcional* e isomorfismo.

Como queda claro con lo anterior, el análisis de las transformaciones de algún Estado en la época neoliberal no permite encontrar una *dinámica general* de las

⁸⁵ El análisis de Sassen se centra en procesos que coinciden con la temporalidad de esta investigación. Sin embargo, resulta probable que *desanidar* las escalas sea una tarea teóricamente relevante para el estudio de prácticamente cualquier época histórica. sassen

transformaciones estatales en esta. Cada Estado se transforma en función de las relaciones coevolutivas que se establecen entre la pluralidad de patrones transaccionales en los que se ve inmerso. Sin embargo, es posible plantear aquí al menos dos cuestiones generales que permitan orientar tanto esta como otras investigaciones centradas en el análisis de las transformaciones de algún Estado particular en la época neoliberal.

La primera se deriva del análisis que Tilly realiza de la evolución estatal en el largo plazo.⁸⁶ En el modelo de las *funciones* estatales discutido más arriba, Tilly propone una suerte de ordenamiento o prioridad funcional: hacer la guerra (hacia el exterior y el interior)- extraer recursos - negociar contraprestaciones (derechos). Esta prioridad funcional no obedece a la naturaleza *interna* de ninguna de estas funciones, sino que se desprende de un análisis de la articulación, mediante cadenas de interdependencia, de los distintos patrones transaccionales en los que el Estado se ve inmerso: hacer la guerra de manera efectiva era la condición de posibilidad de la sobrevivencia estatal, para lo cual era *necesario* extraer recursos, lo cual *obligaba* a emprender negociaciones con los tenedores de los mismos. Tilly demuestra convincentemente como para hacer inteligibles los procesos de evolución estatal es necesario seguir este ordenamiento funcional, por ejemplo demostrando cómo las transformaciones en los aparatos extractivos y en las instituciones vinculadas a salvaguardar las contraprestaciones surgen fundamentalmente como consecuencia de los preparativos para la guerra.

Ahora bien, en el último capítulo de su libro, Tilly identifica un punto de inflexión en la dinámica de evolución estatal, cifrado en el cambio en el sistema internacional después de la Segunda Guerra Mundial, cuyo epítome es la formación de las Naciones Unidas. A partir de este punto, las fronteras estatales dejan de definirse en función de la capacidad efectiva de hacer la guerra de los Estados para pasar a ser salvaguardadas por el reconocimiento internacional. Con ello, hacer la guerra de manera efectiva deja de ser la condición de sobrevivencia de los Estados particulares, permitiendo el desarrollo de nuevas formas de articulación *funcional* entre los distintos

⁸⁶ Charles Tilly. *Op cit.*

patrones transaccionales en los que el Estado se ve inmerso, derivadas de la forma en que estos se articulan a través de cadenas interdependientes.

Tilly centra su análisis en las implicaciones que esto tuvo para el desarrollo de los ejércitos, analizando fundamentalmente la emergencia de numerosos ejércitos *nacionales* financiados por las grandes potencias del mundo bipolar y que, por tanto, no requirieron extraer ni negociar con las poblaciones *domésticas*. Este análisis difiere en su contenido de lo que se desarrolla en este trabajo, y no deja de tener un cierto carácter eurocéntrico, planteando el proceso como una suerte de *desviación* con respecto a la pauta europea *clásica*.⁸⁷ Pero lo relevante para este trabajo es reconocer que la *jerarquía funcional*⁸⁸ de los distintos patrones transaccionales en los que el Estado se ve inmerso, es decir, la identificación de cuáles tienen mayor peso sobre cuáles otros, no es un problema general de la dinámica estatal, sino que se trata de una consecuencia históricamente contingente de las cadenas de interdependencia en las que se articula el Estado. Por tanto, el análisis de las transformaciones estatales en la época neoliberal requiere no darlo por sentado sino prestar cuidadosa atención a identificar empíricamente cuáles de los patrones transaccionales en los que se ve inmerso el Estado tienen mayor autonomía relativa y cuales son en mayor medida dependientes de otros, así como a explicar esto mediante el análisis de las cadenas de interdependencia que los articulan.

La segunda cuestión a subrayar es la tendencia observable en una gran cantidad de Estados, incluido el mexicano, a adoptar, al menos formalmente, formas institucionales estandarizadas a escala global. En los estudios sobre el *neoliberalismo*, se ha enfatizado este proceso sobre todo en términos de políticas económicas, pero el proceso es más amplio e incluye otros elementos. Una de las aproximaciones más interesantes a este fenómeno es la que se ha realizado desde el neoinstitucionalismo sociológico, en particular desde la perspectiva del isomorfismo organizacional. Este trabajo recupera sus aportaciones tanto a nivel teórico como a nivel empírico. Para ello es conveniente introducir un par de consideraciones sobre

⁸⁷ Si bien es cierto que Tilly explícitamente trata de evitarlo.

⁸⁸ *Función* aquí se utiliza en el sentido de Norbert Elias: "El carácter sustantivo del concepto convencional de función oculta el carácter de las funciones sociales como atributos de las relaciones y por tanto también su carácter multilineal." Norbert Elias. *Sociología fundamental*. *Op cit.* P. 152.

cómo hacer compatibles sus planteamientos con la concepción figuracional del *neoliberalismo*.

Lo primero es reconocer que la diferencia entre las posturas relacionales y las sustancialistas corta transversalmente muchas de las escuelas teóricas de las ciencias sociales.⁸⁹ Por tanto, es necesario presentar brevemente los postulados centrales de las teorías sobre el isomorfismo a fin de poder separar sus elementos relacionales de sus elementos sustancialistas. Estas teorías encuentran su primera formulación en el seminal trabajo publicado por Di Maggio y Powell,⁹⁰ quienes retoman el tema weberiano de la creciente homogeneización burocrática de las organizaciones, pero sosteniendo que este proceso no puede ser explicado a partir de la mayor eficiencia en la relación medios fines. En cambio, proponen analizarlo como un proceso isomórfico derivado de las relaciones que establecen las distintas organizaciones presentes en un determinado campo organizacional. Aquí aparece un primer elemento claramente relacional: la tendencia hacia una mayor burocratización (o cualquier otra forma organizacional estandarizada) no se deriva de la dinámica interna inmanente de cada organización sino que debe ser analizada en el marco de los patrones transaccionales que establece con otras organizaciones y a través de las cuales se transforman mutuamente.

Para analizar estos procesos, DiMaggio y Powell identifican tres tipos de mecanismos isomórficos: isomorfismo coercitivo, isomorfismo normativo e isomorfismo mimético. El isomorfismo coercitivo se deriva de la capacidad de una organización específica de imponer formas organizacionales a las otras que componen el campo organizacional, a través del condicionamiento de recursos escasos, materiales o simbólicos. El isomorfismo normativo está asociado a que en un determinado campo organizacional se estandarice una visión sobre el correcto funcionamiento de las organizaciones que la componen, orientando su acción en la misma dirección. Por último, el isomorfismo mimético pasa porque determinadas organizaciones dentro de un campo organizacional sean definidas como *exitosas* llevando a las demás organizaciones a imitarlas.

⁸⁹ Mustafa Emirbayer. *Op cit.*

⁹⁰ Paul DiMaggio y Walter Powell. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". En *American Sociological Review*, Vol 48, No. 2 (1983): 147-160.

Ahora bien, el debate entre las concepciones relacionales y las sustancialistas dentro de las teorías del isomorfismo puede localizarse en lo que se entiende por *mecanismos* isomórficos. Si por ello se entiende pautas existentes en sí mismas que *impactan* sobre organizaciones específicas, claramente se estará en el terreno de la sociología sustancialista. En cambio, si por mecanismos se entiende procesos de transformación más o menos estables constituidos a partir de la acumulación recursiva de las consecuencias, buscadas y no buscadas, de la acción de los agentes que participan en patrones transaccionales orientados por una determinada percepción de ese patrón y de su posición y la de otros en el mismo, es posible pensar el isomorfismo en clave relacional. Esto implica aclarar algunos aspectos sobre cada uno de los tipos de mecanismos isomórficos.

Pensar el isomorfismo coercitivo en clave relacional implica reconocer que no se trata de un proceso que únicamente modifique a la organización que depende de los recursos escasos que le proporciona otra organización sino que ambas se transforman recíprocamente a través del patrón transaccional que establecen. Evidentemente, este tipo de isomorfismo implica diferenciales de poder que hacen que las transformaciones de una y otra organización varíen profundamente en su dirección e intensidad. Pero esto no quita que la organización tenedora de los recursos escasos también se modifique en este proceso desarrollando, por ejemplo, estructuras especializadas en la negociación de estos recursos con las otras organizaciones. Además, si el isomorfismo no es una *entidad* que *cause* las transformaciones en la organización dependiente de recursos, es necesario explicar cómo se producen las transformaciones isomórficas. Este problema ha sido resuelto de manera adecuada por las investigaciones que reconocen que, en última instancia, las transformaciones isomórficas en una determinada organización solo pueden ser impulsadas por los agentes que la componen, analizando el mecanismo de isomorfismo coercitivo a través de identificar con qué grupos internos de la organización dependiente se alía la organización tenedora de recursos escasos y

cómo esta alianza permite que ese grupo imponga su agenda dentro de la organización dependiente.⁹¹

En cuanto al isomorfismo normativo, resulta indispensable para la perspectiva relacional poder dar cuenta de la forma en que la creencia estandarizada de lo que implica el correcto funcionamiento de las organizaciones se articula con las prácticas organizacionales, a fin de evitar concebir aquella como un conjunto de creencias existentes por sí mismas. En este sentido, resulta fundamental el papel de la estandarización de criterios para la incorporación de determinados tipos de profesionales para realizar tareas específicas, toda vez que los profesionales que comparten un determinado tipo de credenciales suelen compartir una serie de supuestos sobre la realidad social que favorecen que las distintas organizaciones orienten su acción en la misma dirección.⁹²

Para el caso específico del isomorfismo interestatal, esto ha sido tratado a partir del análisis de las comunidades epistémicas, entendidas como una “red de profesionales con reconocida experticia y competencia en un ámbito particular y una reivindicación de autoridad sobre el conocimiento políticamente relevante en ese ámbito o problemática particular.”⁹³ Sin embargo, esto presenta dos problemas para la perspectiva relacional. El primero es que, como Skocpol y Rushmeyer argumentan, los sistemas de conocimiento no existen como una variable independiente a la estructura estatal, sino que están “íntimamente ligados con las históricamente contingentes y nacionalmente variables configuraciones institucionales de los Estados,”⁹⁴ dando cuenta de la dinámica mutuamente constitutiva de las comunidades epistémicas y las instituciones estatales.

El segundo problema radica en el desfase existente entre las recomendaciones que puedan dar las comunidades epistémicas y los imperativos que su posición en las

⁹¹ Sarah Babb. *Proyecto México: Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: FCE, 2003.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Peter Hass. “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination.” En *International Organization*, Vol, 46, No. 1 (1992): 1-35. P. 3.

⁹⁴ Theda Skocpol y Dietrich Rueshemeyer. “Introduction”. En Rueshemeyer y Skocpol (Eds.) *State, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Princeton: Princeton University Press, 1996. citado en Babb. *Op cit.*

cadena de interdependencia impone a los tomadores de decisiones dentro del Estado, incluida la élite estatal. Este problema ha sido resuelto de forma satisfactoria mediante la utilización conjunta de tres categorías interrelacionadas, estrategia que se utiliza ampliamente en este trabajo: comunidades epistémicas, paradigma de políticas y tecnocracia. Las comunidades epistémicas, en línea con lo dicho más arriba, comparten un paradigma científico, en el sentido desarrollado por Kuhn, que además aparece como legítimo a los ojos de los tomadores de decisiones dentro del Estado. Pero lo que el concepto de paradigma de políticas, desarrollado por Hall,⁹⁵ permite analizar son las diferencias entre el desarrollo de estos con los paradigmas científicos. En línea con los planteamientos de Kuhn, Hall sostiene que la dinámica de los paradigmas de políticas también es de naturaleza sociológica, y que las relaciones de poder entre los agentes que lo comparten (o no) son más determinantes que el contenido de los paradigmas. Pero esto implica reconocer que el contexto sociológicamente relevante para el análisis de los paradigmas de políticas no es el mismo que el de los paradigmas científicos, toda vez que los patrones transaccionales en los que se desarrollan uno y otro son radicalmente diferentes. El concepto de tecnocracia permite articular las dos nociones de paradigma sin reificarlas en una sola. Una tecnocracia puede definirse como un conjunto de individuos pertenecientes a una determinada comunidad epistemológica que, en virtud de esta pertenencia, cuentan con las credenciales apropiadas para desempeñar cargos de toma de decisiones dentro del Estado.⁹⁶ Esto implica que, en general, los integrantes de una tecnocracia determinada no solo comparten un mismo paradigma científico sino que también un paradigma de políticas, pero al mismo tiempo permite identificar la diferencia entre ambos, cifrada en la diferencia posicional que los tecnócratas ocupan en tanto que miembros de una determinada comunidad epistémica y en tanto que tomadores de decisiones dentro del Estado. Con estos conceptos, es posible dar cuenta de los mecanismos de isomorfismo normativo como producto de la acción de los agentes inmersos en múltiples patrones transaccionales.

⁹⁵ Peter Hall. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain." En *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (1993): 275-296.

⁹⁶ Eduardo Dargent. *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Governments*. Nueva York: Cambridge University Press, 2015.

Los mecanismos de isomorfismo mimético tienen menor centralidad en este trabajo que los dos recién desarrollados, pero vale la pena aclarar al menos una cuestión de su introducción en una perspectiva relacional. Si se acepta la distinción planteada más arriba entre interdependencia percibida y no percibida, es necesario reconocer no sólo el carácter imputado de que determinada organización perteneciente al campo organizacional es exitosa, sino la necesaria forma particular en que se reduce la complejidad de su funcionamiento y el carácter arbitrario con el cual se define qué es lo que la ha hecho exitosa. De la misma manera, a la hora en que una determinada organización pretende imitar aquello que considera ha hecho exitosa a otra organización es indispensable reconocer la percepción parcial que los integrantes de una organización tienen sobre su propio funcionamiento. Es decir, más que conceptualizarlo como la imitación de una organización exitosa, habría que pensar en el isomorfismo mimético como el intento, más o menos exitoso, por parte de una organización, de imitar aquello a lo que imputa, de manera más o menos adecuada, el supuesto éxito de otra.

Un trabajo sumamente interesante para analizar el papel que pueden jugar los mecanismos isomórficos en el análisis figuracional del neoliberalismo y de las transformaciones estatales que suceden en su seno es el extraordinario libro *Managing México* de Sarah Babb,⁹⁷ el cual se recupera ampliamente a lo largo de los próximos capítulos, toda vez que no solo su perspectiva teórica ha sido fundamental para la construcción de esta investigación sino que igualmente lo ha sido la interpretación que propone de los procesos isomórficos en los que se ha visto envuelto el Estado mexicano. En dado caso, lo central aquí es utilizarlo para mostrar el lugar que los análisis de los procesos isomórficos desde el neoinstitucionalismo sociológico pueden tener en el análisis figuracional del *neoliberalismo* así como la forma en que este último puede enriquecer a los primeros. El trabajo de Babb analiza el desarrollo de la profesión económica en México y la articula con los diversos procesos isomórficos asociados al cambio en la política económica del Estado mexicano. Se trata, pues, de un trabajo mucho más rico que el necesariamente

⁹⁷ Sarah Babb. *Op cit.*

esquemático resumen que a continuación se presenta, cuyo único objetivo es ilustrar estas cuestiones de naturaleza teórica.⁹⁸

A muy grandes rasgos, Babb identifica como desde la década de los cincuenta empiezan a conformarse algunos enclaves tecnocráticos dentro del Estado mexicano, especialmente en las áreas económicas. Durante la década de los setenta, son identificables al menos dos tipos de tecnocracia económica: una de naturaleza neoclásica, vinculada fundamentalmente a los enclaves institucionales a través de los cuales el Estado mexicano participaba del campo organizacional de las finanzas globales (especialmente el Banco de México) y especializada en la gestión del creciente flujo de créditos, y otra de naturaleza desarrollista, vinculada a las Secretarías encargadas de la participación del Estado en la economía doméstica. Durante la década de los setenta, ambas tecnócratas promovieron su propio paradigma de políticas como orientación general del Estado, pero su poder relativamente bajo frente a los *políticos tradicionales* las mantuvieron circunscritas a sus enclaves tecnocráticos.

En cambio, a partir de la crisis de 1981, el Estado mexicano empieza a ser crecientemente dependiente de su posibilidad de reestructurar la deuda con los organismos financieros internacionales, los cuales exigían a cambio una serie de ajustes políticos, en lo que se conoce como los préstamos condicionados. Esto claramente apunta a un mecanismo de isomorfismo coercitivo. Pero lo importante en el argumento de Babb es como lo resuelve desde una perspectiva relacional. La forma en que las transformaciones exigidas por los prestamistas finalmente se realizaron en el Estado mexicano fue a través de la hegemonía que alcanzó la tecnocracia neoclásica en la élite estatal, derivada del hecho de que compartían el mismo paradigma de políticas que los organismos financieros internacionales. Esto los constituyó en los mejores cuadros posibles dentro de la elite estatal mexicana para negociar con ellos, proveyéndoles de recursos escasos que, aplicados a las disputas internas de la elite estatal, les permitió hegemonizarla. Una vez hegemonizada la élite estatal, estos tecnócratas neoclásicos no solo asumieron como propias las exigencias

⁹⁸ Cabe señalar que si bien Babb identifica al *neoliberalismo* como una forma de política económica, en su trabajo este solo aparece como un resultado a explicar y no como una causa de los procesos. En este sentido, evita caer en el problema de causalidad discutido más arriba.

de los organismos financieros internacionales sino que impulsaron otro conjunto de medidas adicionales en la misma dirección, agregando un mecanismo de isomorfismo normativo que, sin embargo, no opera autónomamente, sino que encuentra su fundamento en el de isomorfismo coercitivo.

El argumento original es mucho más complejo y se discute detalladamente en los siguientes capítulos. De momento, basta reconocer por un lado su profundo carácter relacional y, por el otro, las ausencias que la perspectiva figuracional de este trabajo trata de solventar. En cuanto a lo primero, su naturaleza relacional no se limita al detallado análisis de los patrones transaccionales a través de los cuales surgen los mecanismos isomórficos, sino que queda patente en el cambiante carácter que adquieren ciertos elementos en función de los patrones transaccionales en los que se ven inmersos. Sirva de ejemplo el tratamiento de la tecnocracia, utilizada en múltiples estudios del *neoliberalismo* como una *entidad* autocontenida y estática que explica las transformaciones estatales. En cambio, en el análisis de Babb, las diferentes tecnocracias aparecen constituidas de forma diversa y con gradientes de poder diferentes en función de los patrones transaccionales en los que se ven inmersos y de la posición de estos en las cadenas de interdependencia que los articulan. Esto demuestra la pertinencia de prestar particular atención a los desarrollos producidos desde el neoinstitucionalismo sociológico a la hora de caracterizar a la época neoliberal.

Ahora bien, pese a su genialidad, el trabajo de Babb deja al menos dos cuestiones sin responder. La primera es interna a su propio argumento, y puede plantearse a través de la siguiente pregunta: si la tecnocracia que hegemonizó a la élite estatal mexicana desde principios de los ochenta compartía el mismo paradigma de políticas que los organismos internacionales que exigían transformaciones a cambio de recursos escasos, orientando en la misma dirección los mecanismos isomorfismo coercitivo y normativo, ¿porque las transformaciones del Estado mexicano asociadas a estos mecanismos se fueron produciendo lenta y gradualmente a lo largo de, por lo menos, dos décadas?

Este trabajo explora una respuesta a esta pregunta a partir de reconocer que los paradigmas de políticas no son *entidades* estáticas, sino que tienen una naturaleza

dinámica coevolutiva con los patrones transaccionales donde se les utiliza. Dentro del neoinstitucionalismo sociológico el problema del carácter dinámico de los paradigmas de políticas ha sido abordado fundamentalmente desde la perspectiva del *mantenimiento paradigmático*, es decir, de la identificación de las dinámicas organizacionales que favorecen, a través de la acción de los agentes que las conforman, que los paradigmas de políticas se reproduzcan de forma estable.⁹⁹ Esto resulta consistente con la perspectiva relacional que orienta este trabajo, pero no permite explicar el cambio en los paradigmas de políticas, ni la inclusión de nuevos elementos anteriormente no presentes en ellos.

Para ello, en el presente trabajo se parte de la hipótesis de que los paradigmas de políticas son susceptibles de ser analizados a la luz de la crítica que Lakatos realiza a la noción de paradigma de Kuhn. Lakatos objeta que las revoluciones científicas no solo son extraordinarias sino que, sobre todo, no son la única forma en que los paradigmas científicos lidian con las anomalías, es decir, con aquello que el paradigma no alcanza a explicar.¹⁰⁰ A partir de ahí, identifica dos estrategias para lidiar con ellas, los programas regresivos de investigación, que producen hipótesis *ad hoc* o auxiliares que permiten explicar las anomalías como casos particulares salvaguardando el conjunto de hipótesis nucleares del paradigma, y los programas progresivos, consistentes en reconocer las anomalías como un caso más que el paradigma debe ser igualmente capaz de explicar y que, por tanto, llevan a una reformulación de las hipótesis nucleares a fin de dar cuenta de la totalidad de los casos. Evidentemente, la diferencia entre los paradigmas científicos y los de políticas hacen que sea imposible una traducción exacta de estos conceptos, pero, como se muestra en este trabajo, la noción de programa regresivo resulta útil para dar cuenta de la evolución del paradigma de políticas neoclásico y, a partir de ello, ofrecer una respuesta a la pregunta planteada más arriba.

La segunda ausencia que este trabajo busca subsanar es más o menos generalizada en los estudios sobre los procesos isomórficos, y consiste en el análisis de los patrones transaccionales a través de los cuales estos se producen como si fuesen

⁹⁹ Catherine Weaver. *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*. Princeton: Princeton University Press, 2008. Pp. 79-83.

¹⁰⁰ Imre Lakatos. *Op cit.*

autónomos, es decir, sin analizar la forma en que coevolucionan con los otros patrones transaccionales en los que el Estado se ve inmerso. El hecho de que el trabajo de Babb se centre únicamente en el patrón transaccional a través del cual se desarrollaron los mecanismos isomórficos que impulsaron el cambio en la política económica del Estado mexicano en una dirección determinada de ninguna manera puede ser considerado una deficiencia de su trabajo, toda vez que la intención de la autora es el análisis específico de este proceso. Sin embargo, en términos más generales, muestra un punto de convergencia entre el neoinstitucionalismo sociológico y las perspectivas relacionales del Estado que puede ser sumamente fructífero para ambos.

Cómo se desarrolló más arriba, para el análisis relacional del Estado resulta indispensable reconocer que se encuentra inmerso simultáneamente en una pluralidad de patrones transaccionales, articulados por una serie de cadenas interdependientes entre las que destacan las que constituyen al Estado mismo. Sobre todo, resulta fundamental identificar qué se trata de un mismo Estado inmerso en estos diferentes patrones y que, por tanto, las transacciones que tengan lugar en uno de ellos tiene consecuencias sobre las posibilidades y limitaciones de las que tengan lugar en los otros. De aquí se siguen tres cuestiones relevantes tanto para esta perspectiva como para el neoinstitucionalismo sociológico.

La primera es que el análisis de los mecanismos isomórficos considerando únicamente el patrón transaccional de los Estados con los otros integrantes del campo organizacional del que forma parte es siempre un análisis parcial. Para dar cuenta adecuadamente del desarrollo de estos mecanismos es necesario incorporar las limitaciones y las posibilidades que el Estado tiene en estas transacciones derivadas de los otros patrones transaccionales en los que se ve inmerso. Esto permite hacer una reconstrucción más precisa de cómo funcionan los mecanismos isomórficos.

La segunda es que esta inserción simultánea en múltiples patrones transaccionales implica que los mecanismos isomórficos no necesariamente desembocan en una forma organizacional estandarizada, como han planteado los enfoques de la *sociedad*

global.¹⁰¹ Si bien explican la emergencia de formas organizacionales parciales similares (o pretendidamente similares), el proceso de transformación estatal aparece como sobredeterminado por la pluralidad de patrones transaccionales en los que se ve inmerso. Esto permite avanzar en el análisis de las fuentes del *desacoplamiento* organizacional, es decir, de la adopción formal de estándares organizacionales que discrepan del funcionamiento real de las organizaciones.

Por último, solo mediante este tipo de análisis es posible determinar en qué grado y por qué razones los mecanismos isomórficos son relevantes para la evolución de los Estados. A lo largo de este trabajo se muestra cómo, en general, los mecanismos isomórficos han sido centrales para las transformaciones del Estado mexicano en la época neoliberal. Sin embargo, también se muestran algunos momentos donde su relevancia ha pasado a segundo plano, y las transformaciones obedecen más a la inserción del Estado en otros patrones transaccionales. Analizar los mecanismos isomórficos específicos en función del lugar que ocupan en la *jerarquía funcional* de los patrones transaccionales en los que se ve inserto el Estado, y probablemente cualquier organización, permite analizar su relevancia para las transformaciones estatales con independencia a su naturaleza isomórfica.

Delimitación empírica de la presente investigación.

A lo largo de este capítulo se ha propuesto una forma de conceptualizar al *neoliberalismo* como una época histórica, entendida desde una perspectiva figuracional. Con base en ello, se ha propuesto una agenda de investigación de la cual esta investigación es una contribución: el análisis de las transformaciones del Estado mexicano en la época neoliberal. Para emprenderla, se han analizado los problemas del tratamiento que se le ha dado al Estado en los estudios sustancialistas del neoliberalismo y se han recuperado algunos planteamientos relacionales del Estado que permitan realizar esta tarea. Además, se han ofrecido un par de consideraciones preliminares sobre las transformaciones estatales en la época neoliberal, fundamentalmente historizando el problema de cuáles patrones

¹⁰¹ John Mayer. "World Society, Institutional Theories, and the Actor." En *Annual Review of Sociology*, Vol. 36 (2010): 1-20.

transaccionales tienen más peso que otros e introduciendo los análisis del isomorfismo estatal en esta perspectiva. Este apartado define las transformaciones del Estado mexicano que se analizan en los próximos capítulos y los criterios para tal selección.

Lo primero que hay que reconocer es que el análisis de la totalidad de las transformaciones del Estado mexicano en la época neoliberal es una tarea que rebasa los alcances del presente trabajo. Los capítulos siguientes se centran en las transformaciones asociadas a su simultánea inserción en tres patrones transaccionales específicos. Además, el énfasis está puesto en las transformaciones estatales y el problema de en qué medida los otros participantes de las transacciones fueron igualmente transformados se trata con desigual profundidad. Este es el costo del análisis simultáneo de múltiples patrones transaccionales en los que el Estado mexicano se ve inmerso. La ganancia es que se demuestra la naturaleza coevolutiva de estos patrones, en particular el hecho de que las transacciones en las que el Estado se ve inmerso en alguno de ellos resulta fundamental para entender la evolución de los otros patrones transaccionales. Con ello se comprueba que no existe entidad alguna que pueda reclamar el nombre de *neoliberalismo* y presentarse como causa de las transformaciones del Estado mexicano, fortaleciendo la propuesta de entenderlo como un patrón coevolutivo de múltiples procesos que opera en una escala figuracional.

Los patrones transaccionales que se analizan son los que el Estado ha ido produciendo en conjunto con sus acreedores, con los aspirantes a formar parte de la elite estatal, es decir, su régimen político, y con la población con la que pretende gobernar, especialmente a través de sus mecanismos redistributivos. Una ausencia notable de este trabajo es que en el análisis de este último patrón transaccional no ha sido capaz de dar cuenta de la evolución de las formas en que el Estado mexicano ha utilizado la coerción. La única explicación de esta ausencia es que incorporarlo resultaba incompatible con las exigencias institucionales de una tesis de maestría como la presente. En la medida de lo posible, se hacen algunos comentarios al respecto que permitan en el futuro incorporarlas al análisis.

Un elemento central del análisis de los siguientes capítulos es el tratar de identificar el cambiante peso que cada uno de estos patrones transaccionales tiene en la evolución de las transformaciones del Estado mexicano. Sobre todo, interesa analizar si en las negociaciones que el Estado establece en un determinado patrón transaccional incluye dentro del margen de lo negociable modificar su acción en otros patrones transaccionales o si, por el contrario, lo negociado en algún otro patrón aparece como un límite inamovible a lo negociable. Es decir, si las negociaciones que el Estado establece en un determinado patrón transaccional aparecen como más o menos autónomo con respecto a lo negociado en otro.

La primera hipótesis de este trabajo es que, en efecto, los patrones transaccionales tienen un peso diferente y cambiante en las transformaciones estatales, pero que este no depende de las características normalmente resaltadas en los estudios sustancialistas del *neoliberalismo*. No dependen ni de su naturaleza *global* o *doméstica*, ni de que impliquen o no procesos isomórficos, ni de que estén asociados a su política económica o a alguna otra área específica. Tampoco depende de una característica específica del patrón transaccional, sino de la posición que ocupan las partes del Estado involucradas en cada patrón transaccional en las cadenas de interdependencia que conforman al Estado y, por tanto, de su capacidad de orientar los patrones transaccionales intraestatales.

La segunda hipótesis, subordinada a la anterior, es que un elemento central para analizar esto es la centralidad que en la *jerarquía funcional* del Estado en la época neoliberal tiene el problema de su financiamiento. Esta función de financiamiento incluye pero no se limita a la que Tilly identificaba como extracción.¹⁰² Evidentemente, la ausencia del análisis de la evolución de las formas de ejercicio de coerción estatal dificulta la comprobación de esta hipótesis, toda vez que sería la hipótesis alternativa más viable, al menos siguiendo el argumento de Tilly. Sin embargo, si esta ausencia no hace ininteligible el proceso que se estudia en los próximos capítulos, tampoco descalifica los hallazgos que se puedan hacer en este sentido.

¹⁰² Charles Tilly. *Op cit.*

La tercera hipótesis, diferente pero compatible con la anterior, es que en la priorización de determinadas negociaciones sobre otras prima la preocupación del Estado de producir o mantener lo que Elias denomina el mecanismo real.¹⁰³ Este mecanismo se refiere a la capacidad de negociación estatal derivada de su posición en las cadenas de interdependencia en las que se encuentra inmerso, que lo constituyen como el garante de los recursos a través de los cuales los agentes con los que negocia pueden ejercer el poder y que, por tanto, marca límites a su posibilidad de antagonizar con el Estado.

En cuanto a sus límites temporales, esta investigación analiza las transformaciones del Estado en el periodo comprendido entre 1970 y el año 2000. Esta delimitación obedece a que, como se discutió más arriba, en el proceso de figuración es posible identificar dos momentos analíticamente distinguibles. El primero comienza con la desestabilización de la figuración anterior, y consiste en la coevolución no lineal de procesos lejanos al equilibrio. El segundo consiste en la estabilización de los patrones coevolutivos en una figuración estable. Como se discute en el próximo capítulo, la desestabilización de la figuración global anterior comienza a finales de la década de los sesenta, pero las cadenas de interdependencia en las que se articula el Estado mexicano no comienzan a desequilibrarse sino hasta 1970.

A partir de mediados de la década de los noventa, es posible observar cómo las cadenas de interdependencia en las que se articula el Estado mexicano, y los patrones transaccionales que se establecen en ellas, comienzan a estabilizarse, proceso que se consolida para el año 2000. Esto no implica que dejen de transformarse, sino que, a diferencia del periodo de coevolución no lineal, la dirección del cambio, y hasta cierto punto su ritmo, adquieren una dinámica estable. Es decir, esta investigación se centra en las transformaciones del Estado mexicano en el periodo de coevolución inestable y no lineal de los patrones transaccionales mencionados más arriba. Si bien en las conclusiones de este trabajo se discuten las características de la forma estable de estos patrones y la igualmente estable articulación recíproca que generan a través de las cadenas de interdependencia que

¹⁰³ Norbert Elias. *El proceso de la civilización*. *Op cit.*

las articulan, una caracterización más profunda de la forma estable del Estado mexicano en la época neoliberal tendrá que ser propuesta por futuras investigaciones.

Por último, es necesario reconocer que la identificación de la forma estable de las cadenas de interdependencia en las que se articula el Estado mexicano y de los patrones transaccionales que en ellas se establece no implica que la figuración neoliberal se haya estabilizado. Pero como se discutió a profundidad más arriba, el carácter necesariamente abierto de la definición de los elementos específicos de esta figuración hace que solo sea posible caracterizarla a partir de la acumulación de investigaciones sobre sus diversos procesos coevolutivos. Identificar el momento de estabilización de la figuración neoliberal requiere, por tanto, ir identificando parcialmente cuándo y cómo se estabilizan distintos segmentos de las cadenas de interdependencia que la componen. Este trabajo ofrece un primer acercamiento a este problema y, más en general, a su caracterización como figuración específica.

Capítulo 2: La desestabilización de la figuración anterior y la silenciosa transformación del Estado mexicano.

En este trabajo se analizan las transformaciones del Estado mexicano a lo largo de la fase inestable de la época neoliberal. A través del análisis procesual de estas transformaciones, comenzando por la desestabilización de la figuración anterior y de la forma estable que el Estado guardaba en ella, es posible explicar su desarrollo y la eventual emergencia de una forma estatal estable sin invocar análisis retrospectivos que postulen ese punto de llegada como *necesario*. Se trata, pues, de un análisis que se sitúa permanentemente en el presente, considerando que el desarrollo de las transformaciones estatales es un proceso necesariamente abierto, y que intenta comprender a los agentes, y sus acciones, desde el tiempo y la posición desde la cual la orientan.

En el presente capítulo se analizan las transformaciones del Estado mexicano a lo largo de la década de los setenta y los primeros años de la década de los ochenta. Si bien este periodo es anterior a lo que canónicamente se ha definido como la *neoliberalización* del Estado mexicano, se demuestra cómo, en él, el Estado mexicano se transformó en aspectos fundamentales, y cómo estas transformaciones son consecuencia del cambio tanto en la posición que ocupaba en las cadenas de interdependencia en las que se veía inmerso como en los patrones transaccionales que desde esa posición establecía, modificándose la orientación desde la cual la elite estatal negociaba con agentes extraestatales su pretensión de gobernar. Más aún, se muestra cómo desde esta década es posible identificar un nuevo patrón coevolutivo, no lineal y lejano al equilibrio, entre los distintos patrones transaccionales en los que se ve simultáneamente inmerso el Estado mexicano, proceso que se prolongará hasta finales de la década de los noventa, momento en el cual empezará a alcanzar un equilibrio precario.

Las transformaciones ocurridas en esta época fueron relativamente silenciosas, por lo menos si se las compara con las transformaciones típicamente catalogadas como *neoliberales* de la década de los ochenta y primera mitad de los noventa, que se analizarán en el siguiente capítulo. Sin embargo, no sólo estas últimas no son

explicables sin las primeras, sino que algunos de sus elementos centrales son procesos que si bien alcanzan visibilidad hasta los años ochenta empiezan a configurarse en la década de los setenta. El análisis de estos procesos desde una perspectiva relacional permite analizar la evolución de los patrones transaccionales en los que el Estado mexicano se veía inmerso como parte del mismo proceso de figuración. Es decir, tanto las silenciosas transformaciones del Estado mexicano analizadas en este capítulo como las mucho más visibles y aceleradas transformaciones que se analizan en el resto de este trabajo, forman parte del mismo proceso de coevolución no lineal y lejana al equilibrio entre los patrones transaccionales en los que el Estado mexicano se vio inmerso y que desembocaron en una forma relativamente estable hacia finales de la década de los noventa.

Siguiendo la lógica del análisis figuracional, para analizar este proceso es indispensable partir de la figuración estable anterior, a la que de manera provisional este trabajo denomina *del capitalismo embridado*,¹⁰⁴ así como de la posición y la dinámica del Estado mexicano en ella, a fin de poder identificar la dinámica coevolutiva entre las rupturas y las continuidades una vez que esa figuración fue desestabilizada. Este capítulo comienza con una breve, y necesariamente esquemática, caracterización de ese momento estable para posteriormente analizar porque esa figuración se desestabilizó, inaugurándose el proceso de coevolución no lineal y lejano al equilibrio propio de los momentos inestables del proceso de figuración. El argumento propuesto por este trabajo es que esto se debió a lo que Eric Helleiner ha denominado la *reemergencia de las finanzas globales*.¹⁰⁵ Esto de ninguna manera implica concederle un estatus de causa maestra ni de última instancia, ni a su componente económico ni a su naturaleza transnacional. Más bien, implica sostener que la *reemergencia de las finanzas globales* imposibilitó que las cadenas de interdependencia de la figuración del capitalismo embridado se reprodujeran de manera estable, modificando los equilibrios de poder que las articulaban, y dando paso a un proceso no lineal de cambio figuracional.

¹⁰⁴ Investigaciones centradas en este momento del proceso de figuración probablemente podrán proponer una mejor nomenclatura. Provisionalmente se recupera esta que retoma la idea del *liberalismo embridado*, pero modificándola a fin de distanciarse de un cierto dejo idealista que el concepto original tiene.

¹⁰⁵ Eric Helleiner. *States and the Reemergence of Global Finances: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca, Cornell University Press, 1996.

En su segundo apartado, este capítulo analiza el impacto de este proceso de desestabilización figuracional en el Estado mexicano. En un primer momento se muestra como la *reemergencia de las finanzas globales* implicó una transformación profunda en el patrón transaccional que el Estado mexicano establecía con los prestamistas internacionales, constituyéndose la deuda externa en una forma de financiamiento estatal con características epocales específicas y desplazando la centralidad histórica de la extracción en el problema del financiamiento estatal. Posteriormente, se analiza la forma de articulación coevolutiva entre este patrón transaccional y los patrones transaccionales que el Estado establecía con los aspirantes a formar parte de la elite estatal y con la sociedad a la que pretendía gobernar como última instancia, mostrando cómo si bien estos últimos guardan una aparente continuidad, en realidad su actualización relativamente estable fue dependiente de los recursos extraordinarios que le proporcionaba al Estado la forma específica del patrón transaccional que constituía con los prestamistas internacionales en esa década. Además, se muestra como, para la década de los setenta, son las negociaciones enmarcadas en los patrones transaccionales *domésticos* los que tienen una cierta prioridad para el Estado, marcando los límites y las necesidades de lo que negociaba con los prestamistas internacionales.

En el tercer y último apartado de este capítulo, se analizan las transformaciones de la elite estatal a lo largo de la década de los setenta. Partiendo de reconocer la naturaleza necesariamente agencial de la acción a través de la cual se producen, reproducen y transforman los patrones transaccionales, el análisis de las transformaciones de la elite estatal resulta fundamental, pues en él se cifra la posibilidad de comprender cómo es que el Estado mexicano se percibía a sí mismo y a los patrones transaccionales en los que se veía inmerso, orientando a partir de ello su acción. Pero además, este análisis permite identificar cómo, si bien es cierto que se trata de un mismo Estado el que se encuentra inmerso en múltiples patrones transaccionales, el Estado mismo está constituido por cadenas interdependientes y patrones transaccionales a través de los cuales se disputa, entre otras cosas, que negociaciones priorizar sobre qué otras. Así, el análisis de las transformaciones de la elite estatal se encuentra íntimamente relacionado a la identificación de las distintas orientaciones que el Estado mexicano sostenía en los diferentes patrones

transaccionales y a la forma en que estas distintas orientaciones se negociaban al interior del Estado.

Este análisis, además, permite identificar cómo, a lo largo de la década de los setenta, surgieron dentro del Estado mexicano distintas tecnocracias específicas, entre ellas la tecnocracia económica neoclásica que hegemonizará la élite estatal a lo largo de las décadas de los ochenta y noventa. Sin embargo, identificar su formación y la dinámica que mantuvo con otros grupos de la elite estatal a lo largo de la década de los setenta, permite identificar dos cuestiones fundamentales para este trabajo. La primera, que la tecnocracia neoclásica es solo una forma particular de tecnocracia. La segunda, que la posición que alcanzará en las siguientes décadas, y que se analiza en los próximos capítulos, no se desprende de su naturaleza *interna*, sino de su articulación en patrones transaccionales con otros agentes y procesos. En conjunto, estos dos elementos permiten desestabilizar una parte importante de las interpretaciones sustancialistas del *neoliberalismo*, que lo han asociado con la emergencia de esta tecnocracia.

Breve caracterización de la figuración del capitalismo embridado.

Una comparación superficial entre la dinámica general de un número importante de Estados a finales del siglo XIX y principios del XX y su dinámica en la época neoliberal, muestra algunas similitudes notables. En ambos momentos, la alta movilidad internacional del capital lleva a los Estados no solo a mantener patrones transaccionales con agentes extraestatales que se encuentran fuera del territorio que pretenden gobernar, sino que las negociaciones que en ellos desarrollan tienen un peso fundamental en las negociaciones que mantienen a través de otros patrones transaccionales con agentes *domésticos*. En particular, el problema de la atracción de capitales se vuelve central, tanto para el crecimiento económico como para la manutención del valor de la moneda y, por tanto, para el mantenimiento de los patrones transaccionales *domésticos*. Más aún, en ambos casos es posible identificar un paradigma de políticas económicas que postula una suerte de *monoeconomía*, de

naturaleza nomotética, gracias a la cual los expertos globales adquieren un papel fundamental para la orientación estatal.¹⁰⁶

Estas similitudes son, sin duda, superficiales. Como se discute a profundidad a lo largo de este trabajo, estos *elementos* comunes sólo adquieren su existencia y su dinámica propia en sus transacciones específicas, y la forma que han adoptado en la época neolieberal las vuelve cualitativamente diferentes a las formas similares que existieron a finales del siglo XIX y principios del XX. Sin embargo, esta similitud ofrece un buen punto de apoyo para realizar una breve y necesariamente esquemática caracterización de la emergencia, estabilización y desestabilización de la figuración anterior a la neoliberal, que provisionalmente puede ser llamada la figuración del capitalismo embridado.

La crisis de 1929-31 y la génesis de la figuración del capitalismo embridado.

El punto de quiebre en esta dinámica estatal puede identificarse con el *crack* de 1929, y la consecuente crisis financiera de 1931, que desestabilizaron cadenas de interdependencia globales en las cuales los Estados orientaban su acción. Numerosos Estados fuertemente endeudados se declararon en moratoria lo cual, de la mano con la escasez de circulante global, desarticuló las cadenas de interdependencia a través de las cuales se había movido internacionalmente el capital. A partir de este momento, es posible identificar la emergencia de la figuración del capitalismo embridado, si bien es cierto que esta se encontraba todavía en una fase inestable, de coevolución no lineal lejana al equilibrio. En términos de la dinámica estatal, una de las características fundamentales de esta figuración fue la tendencia a que los Estados priorizaran las negociaciones emprendidas desde los patrones transaccionales que establecen con agentes *domésticos*, con respecto a las establecidas con agentes internacionales. Este cambio en la orientación estatal fue posibilitado por la interrupción de los flujos internacionales de capital, en particular porque permitió a los Estados desentenderse, hasta cierto punto, del problema de las transferencias netas al exterior, y de su impacto en la inflación y el valor de la moneda,

¹⁰⁶ Sarah Babb. *Proyecto México: los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: FCE, 2003.

habilitándolos a concentrarse en la dinámica que establecían con agentes *domésticos*.

En términos generales, esta orientación estatal fundamentalmente centrada en las negociaciones producidas en los patrones transaccionales que establecían con agentes *domésticos*, puede identificarse con lo que ha sido descrito como *keynesianismo* o, en los países tercermundistas, *desarrollismo*. Lo primero que hay que señalar en este sentido es como la *reemergencia de las finanzas globales*, y sus consecuencias para las cadenas de interdependencia en las que se articulaba el Estado, son tanto histórica como lógicamente anteriores a la emergencia del paradigma de políticas *keynesiano*. Por su puesto, como ideas económicas estas existían desde antes de que fueran adoptadas por las élites estatales como forma de orientar su acción. Pero esta adopción solo sucedió una vez que la crisis de 1929-31 desestabilizó las cadenas de interdependencia en las que el Estado se encontraba articulado, y por tanto, modificó la posición desde la cual negociaba su acción. Esta observación coincide con el análisis que se desarrolla a lo largo de este trabajo en el sentido de reconocer como, tanto en este caso como en el del paradigma de políticas neoclásico, el cambio en la posición en las cadenas de interdependencia es anterior al cambio en la orientación de las elites estatales, y por tanto, el primero no puede deducirse del segundo.

La otra cuestión que es importante señalar es que bajo el nombre de *keynesianismo* o *desarrollismo* es posible identificar una gran diversidad de paradigmas de políticas concretos. Sus elementos comunes se limitan a una forma de orientación estatal centrada en los patrones transaccionales *domésticos* y, por tanto, en una forma de conceptualizar los problemas *nacionales* como particulares, dando paso a una lógica ideográfica que exploraba políticas concretas y particulares que se suponían pertinentes para el contexto específico. Pero dentro de estas líneas, la pluralidad de orientaciones y arreglos estatales fue tan amplia que el *keynesianismo* puede ser descrito como un *paradigma paraguas*,¹⁰⁷ como una denominación general a un amplio abanico de paradigmas de políticas particulares y particularizantes. El que los Estados se orientarán en función de diagnósticos particulares vinculados por su

¹⁰⁷ *Idem.*

especificidad *doméstica* se encuentre entre las características epocales más notables de la figuración del capitalismo embridado.

La posguerra y la fase estable de la figuración del capitalismo embridado.

Ahora bien, con el final de la Segunda Guerra Mundial es posible identificar como la figuración del capitalismo embridado transita a una dinámica estable, a un equilibrio precario. Para los fines de este trabajo, lo central de este proceso es identificar dos formas de institucionalización internacional de estos patrones transaccionales estables: el nuevo sistema internacional articulado alrededor de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el acuerdo de Bretton Woods. El cambio en el sistema interestatal transformó de manera duradera uno de los elementos medulares de la naturaleza de los Estados. Como sostiene Charles Tilly,¹⁰⁸ hasta ese momento los Estados habían tenido que hacer eficientemente la guerra a otros Estados como imperativo de sobrevivencia, siendo esta función, junto con hacer la guerra al interior contra sus competidores internos, lo que movía la lógica de extracción de recursos y las negociaciones de derechos que de ella se derivan. Sin embargo, a partir de este momento, las fronteras estatales pasarán a ser garantizadas por el reconocimiento de las mismas por parte de otros Estados, desplazando el imperativo de sobrevivencia del hacer la guerra eficientemente a mantener dicho reconocimiento. Más adelante se regresará sobre las consecuencias de estas transformaciones. De momento, basta con enfatizar dos elementos: en términos generales, esto representó un cambio histórico fundamental en la dinámica estatal, habilitando la evolución de las formas estatales en un conjunto de direcciones que habrían sido insostenibles en un sistema internacional donde hacer la guerra eficientemente era la condición de sobrevivencia estatal; en términos más concretos, la desaparición de la guerra como imperativo de sobrevivencia permitió a los Estados disponer de mayores recursos y mayor flexibilidad para negociar con agentes y grupos de agentes internos, abonando a la estabilidad de los arreglos *keynesianos/desarrollistas*.

Bretton Woods, en cambio, resultó ser un acuerdo más efímero, aunque no por ello menos estructural. La existencia estable de la figuración del capitalismo embridado

¹⁰⁸ Charles Tilly. *Coerción, capital y los Estado europeos: 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

dependió a tal punto de este acuerdo que el derrumbe de ambos está íntimamente relacionado. Durante mucho tiempo, las investigaciones retrataron a Bretton Woods como el parteaguas que inauguró el proceso de globalización económica. Sin embargo, en las últimas décadas y desde el creciente consenso de que los diferentes elementos de la *globalización* no necesariamente son partes concurrentes de un único proceso, diversas investigaciones han ofrecido una mirada analíticamente más detallada del papel del Acuerdo en la globalización económica.¹⁰⁹

Cuando se estableció el Acuerdo de Bretton Woods el recuerdo de la gran crisis y del papel de las finanzas especulativas en él estaba a flor de piel. Por ello es que si bien uno de sus elementos centrales fue apuntalar el comercio internacional de mercancías, explícitamente buscaba evitar la libre circulación de capital a escala global.¹¹⁰ El mecanismo fundamental para lograr esto fue el establecimiento de tipos de cambio fijos, buscando que impidieran los movimientos especulativos. Pero el acuerdo incluso contemplaba mecanismos extraordinarios en caso de que esto no fuera suficiente: la regulación de los flujos de capital tanto en el país de origen como en el de llegada y la regulación en el país de origen tanto por su valor nominal como real. Como se discute en el siguiente apartado, ninguno de estos dos mecanismos extraordinarios resultó aplicable.

Con esto es posible hacer una breve caracterización de la figuración del capitalismo embrizado a escala global. Las cadenas de interdependencia articulaban a los Estados en un sistema internacional que les garantizaba la sobrevivencia a partir del reconocimiento mutuo, reduciendo sensiblemente el peso histórico de la guerra como mecanismo de sobrevivencia, al tiempo que el sistema de tipos de cambios fijos simbolizaba un compromiso colectivo por evitar la libre circulación de capital que permitía a los Estados una dinámica relativamente independiente. En este entramado de cadenas interdependientes específico, los Estados orientaron su acción fundamentalmente negociando con grupos de agentes *domésticos*, dando pie a una diversidad de orientaciones estatales específicas, que pueden agruparse en el

¹⁰⁹ Eric Helleiner. *Op cit.*

¹¹⁰ Eric Helleiner. *Op cit.*

paradigma paraguas del *keynesianismo/desarrollismo*, y a formas igualmente específicas de arreglos institucionales.

Las transformaciones del Estado mexicano en la figuración del capitalismo embridado.

Durante este periodo, la forma institucional del Estado mexicano, y la dinámica de sus negociaciones a través de los patrones transaccionales *domésticos*, coevolucionó con la posición que tenía en las cadenas de interdependencia globales. No es posible incluir en esta esquemática caracterización las formas y mecanismos concretos a partir de las cuales se dio este proceso, pero basta con reconocer que la simultánea inserción del Estado en múltiples patrones transaccionales, tanto con agentes *domésticos* como globales, implica que las negociaciones emprendidas en alguno de ellos marque límites y genere oportunidades para las negociaciones que emprende en otros. En términos muy generales, es posible identificar como el proceso de centralización del Estado posrevolucionario, en particular durante el periodo del *maximato*, coincidió con la mayor autonomía relativa que tuvieron los Estados durante la fase inestable de la figuración del capitalismo embridado. Por supuesto, lo primero no fue una *consecuencia* de lo segundo, pero la mayor autonomía indudablemente proporcionó un contexto que facilitó que el Estado pudiese centrarse en la consolidación de los patrones transaccionales *domésticos* desde los cuales ejercía su pretensión de gobernar. En este sentido, la emergencia del partido hegemónico, como forma estable del patrón transaccional que establecían los aspirantes a formar parte la élite estatal y el Estado mexicano, estuvo condicionada por la posición de este en la figuración del capitalismo embridado.

De la misma manera, es posible situar las transformaciones asociadas al *desarrollismo* mexicano en este contexto.¹¹¹ El paradigma *paraguas* del keynesianismo permitía a los Estados asumir orientaciones particulares en función de los problemas *domésticos* que percibían, y emprender formas más o menos particulares de afrontarlos. En este contexto, es que el Estado mexicano se orientó

¹¹¹ Laura Hernandez Arteaga. “La relación entre Estado y política en México. Cambios, continuidades y ...”. En Silvia I. Molina y Vedia del Castillo y Adolfo Sánchez Almanza (Coord.). *Sentido y Formas del Cambio*. México: UNAM/FCPyS, 2017.

por su forma específica de *desarrollismo*. Más aún, el gobierno de Lázaro Cardenas es incomprensible sin la posición que el Estado mexicano ocupaba en las cadenas de interdependencia globales durante la Segunda Guerra Mundial. La incorporación de los *sectores* sociales al partido, la conformación de las Cámaras de Comercio e Industria como órganos colaboradores del Estado, y por tanto, la génesis del corporativismo mexicano se dio en el contexto de oportunidades y limitaciones que esta posición le implicaba.¹¹² La expropiación petrolera, impensable en otro contexto figuracional, así como la estabilización de la figuración del capitalismo embridado a partir de la posguerra, resultan centrales para entender el problema del financiamiento estatal y, por tanto, de su capacidad redistributiva a través del patrón transaccional corporativista. Nuevamente, la forma específica que este adoptó y reprodujo de manera estable, es incomprensible sin considerar la posición del Estado mexicano en las cadenas de interdependencia globales.

Un elemento más que será fundamental para el desarrollo de este trabajo es identificar el papel del discurso modernizador de este periodo. La acción del Estado mexicano durante la figuración del capitalismo embridado se legitimó bajo la idea de la *modernización nacional*, entendida como la industrialización, urbanización y promoción de formas de vida *modernas*, que incluían desde servicios públicos básicos hasta la educación superior. Esta narrativa se articuló con una serie de cambios sociales vertiginosos, que dieron lugar a una sociedad profundamente diferente a la de las décadas anteriores, mayoritariamente urbana, crecientemente industrializada y con niveles de educación sustancialmente más altos. Entre estos cambios, destaca la formación de una nueva y creciente clase media, con educación superior y expectativas vitales radicalmente diferentes a las de las generaciones anteriores.¹¹³

La reemergencia de las finanzas globales y la desestabilización de la figuración del capitalismo embridado.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Los siguientes indicadores dan alguna idea de lo profundo de estas transformaciones sociales: entre 1930 y 1970 el número de alumnos universitarios se incrementó en 1500%, pasando de 23 000 a 335 000, y el número de automóviles creció en un 1900%, pasando de 63 000 a 1 200 000. Entre 1940 y 1970 los usuarios de teléfono se incrementaron en un 1000%, pasando de 88 000 a 859 000. Luis Aboites Aguilar. "El último tramo, 1929-2000". En *Nueva historia mínima de México*. México: COLMEX, 2004.

La figuración del capitalismo embridado se mantuvo estable durante casi tres décadas. Sin embargo, a finales de la década de los sesenta comienza a darse lo que Helleiner ha denominado la *reemergencia de las finanzas globales*.¹¹⁴ Siguiendo su análisis, este proceso no tuvo nada de *necesario*, ni fue la consecuencia inevitable del cambio tecnológico o de la evolución del capitalismo global, sino que se desencadenó por las acciones orientadas por la lucha de la hegemonía global de tres Estados: Estados Unidos, Inglaterra y Japón.¹¹⁵ Estos tres Estados empezaron a impulsar una política agresiva de estímulo a la migración de capital hacia sus economías, la cual resultó altamente efectiva. El que los capitales comenzaran a movilizarse hacia estos polos de atracción aun cuando las *reglas* del acuerdo de Bretton Woods siguieran vigentes, en particular el tipo de cambio fijo, resulta sumamente interesante para el argumento de este trabajo de que el cambio en las cadenas de interdependencia anteceden al cambio en los paradigmas de políticas: al parecer, más que sus normativas en política económica, lo que mantuvo el embridamiento del capital durante la figuración anterior fue fundamentalmente una forma de acción colectiva entre Estados comprometidos en evitar el flujo internacional de capitales. Es decir, las reglas del patron transaccional que consituían se actualizaban cotidianamente en sus transacciones recíprocas, y no se derivaban exclusivamente de la existencia de *reglas* formales. Una vez que algunos países empezaron a cambiar de estrategia, el sistema completo se vino abajo, y sus *reglas* dejaron de producir los resultados que antes aparentemente producían.

Vale la pena analizar este problema de acción colectiva, pues en él radica la imposibilidad de que los Estados mantuvieran individualmente sus orientaciones anteriores. El que los Estados pioneros incentivaran la migración de capitales hacia sus economías domésticas implicaba necesariamente una amenaza para los demás países, pues eran justamente los capitales que en ese momento se hallaban en sus economías los que los pioneros buscaban atraer. Algunos Estados trataron de invocar los mecanismos de emergencia establecidos en el acuerdo de Bretton Woods, pero

¹¹⁴ Eric Helleiner. *Op cit.*

¹¹⁵ Helleiner sostiene que para entender esta disputa por la hegemonía hay que considerar la perspectiva de la misma que orientaba a cada uno de estos Estados. Si en el caso de Estados Unidos estamos frente a un comportamiento típico de hegemonía, en el caso de Inglaterra lo que vemos es el intento de mantener una hegemonía en decadencia, y en el caso japonés el intento de adquirir hegemonía.

ambos resultaron inviables: la posibilidad de controlar los flujos de capitales tanto en los países de origen como en los de destino implicaba la cooperación entre los Estados, en un contexto en el que justamente era la disputa por los capitales lo que había dado origen al problema; la posibilidad de la doble contabilidad, por valor real y nominal, en el país de origen resultó ser incosteable.

Así, conforme los capitales empezaron a moverse hacia los países que más activamente los atraían, los problemas asociados a la transferencia neta de recursos y, por tanto, al valor real de las monedas reaparecieron entre los demás Estados. El sistema de tipo de cambio fijos, que supuestamente era la base institucional que evitaba la movilidad internacional del capital, resultó no solo ser inútil sin el compromiso de todos los Estados, sino que resultó un agravante en el nuevo contexto, pues una vez que la movilidad del capital sobrevaluada una determinada moneda, surgían movimientos especulativos que sólo agravaban la presión sobre el Estado en cuestión. Los Estados no pioneros no pudieron seguir orientando su acción fundamentalmente en función de sus patrones transaccionales *domésticos* porque objetivamente el relativo aislamiento en el que estas orientaciones se habían desarrollado había desaparecido. Las cadenas de interdependencia globales se habían transformado, desestabilizando los patrones transaccionales que los Estados mantenían con los agentes internacionales, obligándoles a orientarse crecientemente hacia las nuevas negociaciones que estos les imponen, compitiendo por la atracción de capitales y tomando prestadas estrategias de sus vecinos.

Cómo se desarrollará más adelante, este proceso imitativo de los Estados para lidiar con la incertidumbre derivada de las nuevas formas de articulación de las cadenas de interdependencia, apuntalada por un paradigma de políticas nomotético sobre las necesidades *generales de cualquier* Estado en un mundo *integrado*, se encuentra en la base de una de las características más notables de los Estados en la época neoliberal: la similitud institucional que presentan, incomparable con la de cualquier época anterior.¹¹⁶ Esto ha dado pie a distintas interpretaciones que coinciden en

¹¹⁶ Para 2015, solamente el 13% de los Estados no tenía un ejército nacional (fundamentalmente islas), solamente 12% no cobraba al menos el 10 del PIB en impuestos, solo el 1% no tenía un poder legislativo, sólo el 18% no tenía un ejecutivo asociado a un partido político, solo 17% no tenía partidos de oposición representados en el legislativo y sólo 4 países no contaban con un banco

señalar un creciente isomorfismo entre los Estados, al punto de postular una suerte de identidad tendencial.¹¹⁷ Pero, como se mostrará en lo que resta del trabajo, el análisis específico del Estado mexicano no solo muestra que la diversidad de arreglos estatales de la figuración anterior implica un punto de origen diverso para estos procesos sino que, sobre todo, si bien existen presiones isomórficas globales que favorecen la adopción de instituciones similares, los mecanismos a través de los cuales los Estados hacen frente a estas presiones, combinadas con simultánea inserción en patrones transaccionales domésticos, producen resultados diferentes, que operan en las futuras interacciones constituyendo *trayectorias dependientes*. Fourcade-Gourinchas y Babb ya han señalado la existencia de múltiples rutas dentro de las transformaciones del Estado en la época neoliberal.¹¹⁸ Este trabajo enfatizará como, además, existen diversos puntos de llegada.

La silenciosa desestabilización de la forma estatal mexicana en los orígenes de la época neoliberal: El Estado financiado desde fuera.

Ha existido un cierto consenso, tanto académico como social, de fechar el ingreso del Estado mexicano en la época neoliberal en 1982, con la elección del tecnócrata neoclásico Miguel de la Madrid como presidente de la república. Sin embargo, como se discute en el capítulo teórico de este trabajo, esta postura peca de tomar los fenómenos más evidentes y exteriores del proceso como sus indicadores fundamentales e incluso como sus causas. En lo que resta del capítulo se analiza el silencioso pero fundamental proceso de desarticulación de algunos elementos centrales de la forma estatal que el Estado mexicano tenía en la figuración anterior y la constitución de nuevas formas a lo largo de la década de los setentas y primeros años de los ochentas, fundamentalmente asociados a sus formas de financiamiento y la composición de la elite estatal. Reconocer estos procesos resulta indispensable para pasar de la descripción de las transformaciones posteriores a una explicación

central. Mark Beissinger. "Contentious Collective Action and the Evolving Nation-State". En *The Oxford Handbook of Social Movements*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

¹¹⁷ John Meyer, *et al.* "World Society and the Nation-State". En *American Journal of Sociology*. Vol. 103, No. 1 (1997): 144-181.

¹¹⁸ Marion Fourcade-Gourinchas y Sarah Babb. "The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries". En *American Journal of Sociology*. Vol 108, No. 3 (2002): 533-579.

sociológicamente robusta del proceso de figuración del cual el Estado mexicano formó parte.

La nueva dinámica de la deuda externa y la posibilidad del financiamiento estatal independiente de la extracción.

En su trabajo de largo plazo sobre la evolución de los Estados, Charles Tilly identifica que, junto con hacer la guerra hacia el exterior y el interior, la otra función esencial de los Estados ha sido la de extraer recursos de la población que gobierna, proceso del cual se derivan las negociaciones de las que emergen los *derechos*.¹¹⁹ Sin embargo, y siguiendo con el análisis de Tilly, después de la Segunda Guerra Mundial ocurren dos cambios fundamentales: las fronteras, y por tanto, la sobrevivencia, estatales pasan a ser garantizadas por el reconocimiento mutuo en el sistema interestatal (como se señaló en el apartado anterior) y los Estados, en particular los periféricos, empiezan a ser crecientemente financiados *desde fuera*. Tilly centra su análisis en dos mecanismos de financiamiento exterior: las exportaciones y la ayuda militar. Sin embargo, como se desarrolla en este capítulo, la *reemergencia de las finanzas globales* abrirá una nueva forma de financiamiento estatal con consecuencias profundas y de largo plazo: una forma históricamente específica de deuda externa.

Como diversos trabajos históricos señalan, el endeudamiento estatal es tan viejo como el Estado mismo.¹²⁰ Según varios autores, el préstamo a privados no es sino una derivación del crédito público, origen de la economía especulativa y elemento central tanto del desarrollo estatal como del capitalista.¹²¹ Pero a partir de la *reemergencia de las finanzas globales* la deuda externa sufrirá un cambio tanto cuantitativo como cualitativo.

Durante la figuración del capitalismo embrizado, los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) ya daban préstamos a los países periféricos ante coyunturas de crisis. Sin embargo, se trataban de

¹¹⁹ Charles Tilly. *Op cit.*

¹²⁰ *Idem.* Fernand Barudel. *Civilización material, economía y capitalismo, siglos XV-XVIII*. Tomo II. Madrid: Alianza Editorial, 1984.

¹²¹ Tim Newton. "Credit and Civilization". En *British Journal of Sociology*, Vol 54, No. 3 (2003): 347-371.

préstamos puntuales, intervenciones concretas para estabilizar situaciones particulares. En cambio, conforme el capital vuelve a moverse internacionalmente, y en particular, tras el abandono de Estados Unidos del patrón oro en 1971, y la consecuente entrada en flotación del dólar, el fenómeno se transforma radicalmente. La libre impresión de dólares implicó un exceso de circulante a escala global, lo que permitió que durante la crisis de la OPEP se imprimieran cantidades ingentes de dinero, alimentando recursivamente la escalada de precios y de circulante. En este contexto, los bancos privados empezaron a necesitar colocar sus dólares como futuros, es decir, a conseguir deudores. Los principales clientes de estas operaciones fueron los Estados periféricos, que ante las presiones en sus monedas derivadas de la *reemergencia de las finanzas globales* necesitaban desesperadamente tanto dólares para sostener sus monedas como liquidez para mantener las orientaciones que habían adquirido durante la figuración anterior.

Lo peculiar de esta década, desde la perspectiva de los Estados, es que el exceso de circulante global hacía que estos tuvieran que hacer relativamente pocas concesiones a cambio de los préstamos, en general nada más allá de comprometerse al pago de tasas de interés relativamente bajas. En un nivel teórico, esto no implica que no hubiera *negociación*, como se mostrará en el próximo apartado. Pero, a diferencia de lo que ocurriría en la década siguiente, los Estados no tuvieron que modificar en mayor medida su orientación para mantener el acceso a créditos.

En este contexto, el Estado mexicano tenía una posición privilegiada: la negociación y pago exitosos de un préstamo internacional en 1945 había que le presidiera una fama de buen pagador que, junto con el descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros y un contexto de exceso de circulante, lo colocaba en una posición de fuerza para negociar préstamos a tasas relativamente ventajosas. Así es como, a lo largo de la década de los setenta, el Estado mexicano fue crecientemente financiado desde fuera, es decir, no a través de la extracción de recursos de la población a la que gobernaba sino a través del crédito y de la venta de petróleo en un mercado inflado por el exceso de circulante a nivel global.

Sin embargo, estos cambios en la posición del Estado en las cadenas de interdependencia globales sólo explica la posibilidad de que el Estado mexicano se

endeudara, de lo que no se sigue que haya tenido que hacerlo. Para entender por qué efectivamente se endeudó, es necesario entender cómo esta forma de negociar recursos con los prestamistas internacionales se articulaba con las otras negociaciones a las que el Estado se veía obligado, sobre todo con los agentes y grupos de agentes *domésticos*.

La aparente continuidad de la forma del Estado mexicano en los orígenes de la época neoliberal: Las negociaciones en los patrones transaccionales *domésticos* a partir de los ingresos obtenidos en el exterior.

A principios de la década de los setenta, el Estado mexicano enfrentaba severas dificultades, tanto en términos económicos como sociopolíticos. En cuanto a los primeros, tras décadas de crecimiento sostenido, la economía se encontraba en franca desaceleración, dando pie a las interpretaciones del *agotamiento* del modelo desarrollista centrado en la sustitución de importaciones. Este paradigma de políticas, que originalmente estaba orientado por la idea de la protección de las industrias infantiles nacionales, se había transformado en un subsidio de largo plazo a la burguesía nacional, encareciendo los insumos y productos tanto para la población nacional como en el mercado internacional, desincentivando las exportaciones y produciendo una presión cambiaria sobre el peso que, con un tipo de cambio fijo en un contexto donde el capital volvió a moverse internacionalmente, generaba altos índices de inflación y amenazaba con una salida especulativa de capitales.

Ahora bien, con lo desarrollado hasta aquí es posible identificar lo erróneo de los diagnósticos existentes sobre el *agotamiento* del modelo desarrollista, entendido como un límite interno de su propia lógica. El que la acción estatal orientada desde este paradigma de políticas empezará a producir resultados diferentes a los que había producido, de manera más o menos estable durante las décadas anteriores, fue consecuencia de las transformaciones en las cadenas de interdependencia en las que el Estado se encontraba articulado. A un nivel teórico más general, esto da cuenta de cómo los paradigmas de políticas, a diferencia de los paradigmas de las ciencias naturales, no solo acumulan anomalías nunca capturadas conceptualmente, sino que el cambio en la realidad social sobre la que se aplican puede producir la emergencia de nuevas anomalías, reduciendo su capacidad de intervención política eficiente. Más

que un *agotamiento*, de lo que se trató fue de un desfase entre las condiciones de la acción estatal que dicho paradigma suponía y las emergentes condiciones inadvertidas de la acción, derivadas del proceso de cambio figuracional no lineal y lejano al equilibrio. Cómo se desarrolla más adelante, el hecho de que el Estado mexicano pudiera sostener, al menos durante la década de los setenta, esta misma orientación bajo nuevas condiciones de interdependencia, se debió a los recursos extraordinarios que las negociaciones con los prestamistas internacionales le proporcionaban, en una nueva forma de articulación coevolutiva entre diferentes patrones transaccionales.

En términos sociopolíticos, tanto el régimen de partido hegemónico, es decir, la forma estable del patrón transaccional que establecía el Estado con los aspirantes a formar parte de la elite estatal, como la forma corporativista del patrón transaccional establecido entre el Estado y la población a la que pretendía gobernar, enfrentaban una crisis de legitimidad sin precedentes. Como nunca antes, es posible identificar a diversos conjunto de actores que impugnaban la legitimidad de la pretensión de gobernar del Estado o, al menos, de hacerlo de la forma en que tradicionalmente lo había hecho. En términos generales, es posible identificar dos conjuntos de agravios subyacentes en la movilización de estos grupos durante la década de los setenta: por un lado, el reclamo *democrático* contra el Estado *autoritario*; por el otro, reclamos redistributivos enmarcados en el estancamiento económico. Evidentemente, uno y otro se articularon en diferentes combinaciones en las estrategias de movilización de los grupos concretos, pero reconocer esta diferencia resulta central para entender la forma diferenciada en que el Estado respondió a sus reclamos.

En cuanto al reclamo *democrático*, este venía dándose por parte de movimientos sociales de manera regular por lo menos desde el movimiento ferrocarrilero de 1951. Pero el ciclo de movilizaciones abierto por el movimiento estudiantil en 1968 marcó un punto de inflexión en su dinámica, comprometiendo severamente la legitimidad de las formas tradicionales de dominación estatal. Ahora bien, resulta fundamental no perder de vista la pluralidad de reclamos y reivindicaciones concretas que coexistían bajo la denominación general de movimientos *democráticos* y *anti autoritarios*, así como los diferentes patrones transaccionales entre el Estado y agentes extra estatales en los que estos se desarrollaban.

Un primer conjunto identificable se articulaba alrededor de la idea de la *democracia* electoral, fundamentalmente asociada a las transformaciones del régimen político y a su oposición al sistema de partido hegemónico, es decir, de las reglas del patrón transaccional que establecían el Estado y los aspirantes a formar parte de la élite estatal. Entre los grupos de agentes que articulaban su oposición a la forma estable del sistema de partido hegemónico sobresale la postura del Partido Acción Nacional (PAN), partido histórico de la derecha católica mexicana, opuesto al ideario revolucionario del PRI, pero simultáneamente el actor colectivo de más larga tradición en cuanto a su apoyo a un sistema de partidos plural y elecciones competitivas. Asimismo, distintos partidos políticos de izquierda, entre los que destaca el Partido Comunista Mexicano (PC), presentaban candidatos a las elecciones regularmente, si bien es cierto que durante importantes periodos de tiempo estos partidos fueron declarados ilegales y, por tanto, sus votos no fueron contabilizados. En estos casos, no es claro que existiera una orientación definida sobre qué reglas debían regir el patrón transaccional establecido entre el Estado y los aspirantes a formar parte de la élite política, pero es indudable que se trataba de un intento de subvertir y modificar las reglas, formales e informales, existentes en su forma estable de partido hegemónico. Por último, como caso límite dentro de las disputas inmersas en este patrón transaccional, estaban las guerrillas de orientación marxista, cuyo proyecto revolucionario era la toma del Estado y, por tanto, el desplazamiento de la élite estatal tradicional.

Pero el reclamo *democrático* no se limitaba a las negociaciones o confrontaciones dentro de dicho patrón transaccional y su forma estable de sistema de partido hegemónico. Es igualmente identificable en el patrón transaccional a través del cual el Estado negociaba cotidianamente su pretensión de gobernar con la sociedad en general, y como oposición a su forma estable cifrada en el sistema de mediaciones corporativistas. Una de las formas más vigorosas en que se desarrolló el reclamo *democrático* dentro de este patrón transaccional fue el del sindicalismo *democrático*, que más allá del problema de la constitución de la élite estatal se centraba en la modificación de las reglas que conforman el patrón transaccional a través del cual los *sectores* sociales se organizaban y adquirirían una representación frente al Estado. Una tercera forma que adoptaba el reclamo *democrático* estaba asociada a la

percepción de la excesiva participación del Estado en la vida cotidiana y en los proyectos biográficos de los ciudadanos. Esta forma de reclamo estuvo particularmente presente en la creciente clase media y, sobre todo, entre los estudiantes universitarios, siendo un componente fundamental del ciclo de movilización estudiantil de 1968-1971.¹²²

Las reconstrucciones históricas posteriores del proceso de *democratización* del Estado mexicano suelen señalar a estos movimientos como los iniciadores del largo proceso que concluiría en la instauración de un sistema de partidos plural y de elecciones competitivas. Si bien esto es parcialmente cierto, esta explicación peca de ser demasiado teleológica. Los procesos de *democratización*, como el resto de los procesos sociales, son necesariamente abiertos, y si bien la forma en que se articularon en la década de los setenta fueron *necesarios* para las formas que adoptaron más adelante, nada en ellos implicaba que *necesariamente* adoptaran dicha forma en el futuro. En dado caso, para los fines de este trabajo, es fundamental identificar que los reclamos *democráticos* y *antiautoritarios* de esta época presentan un exceso de significado con respecto a lo que será la reforma política *democrática*, es decir, con respecto a la forma en que el Estado mexicano reducirá la complejidad del reclamo *democrático* y orientará su participación en las negociaciones a él asociadas. El que los diversos agravios que movilizaban a estos grupos pudieran expresarse en el diagnóstico de un *Estado autoritario* da cuenta de cómo los agentes extraestatales también reducen constantemente la complejidad, construyendo definiciones de la realidad social donde el Estado aparece como una imagen unificada.¹²³

En cuanto a los reclamos redistributivos, estos se enmarcaban en la desaceleración y relativo estancamiento económico de la década, pero simultáneamente respondían

¹²² No está demás recordar que, en su interpretación global de los movimientos de 1968, Eric Hobsbawm identifica la genesis del componente antiautoritario de estos movimientos en la relación de los jóvenes con sus padres y maestros, sosteniendo que, en buena medida, esta fue *proyectada* hacia el Estado. La represión estatal en el caso mexicano claramente muestra que esta explicación, en sí misma, no alcanza a capturar la naturaleza del movimiento estudiantil, pero resulta interesante para explorar la relación entre las expectativas vitales de una generación que sociológicamente era más *joven* que cualquier generación anterior. Eric Hobsbawm. *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica, 1998.

¹²³ Joel Migdal. *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

a cambios demográficos profundos. Es posible identificar al menos tres sectores sociales cuya movilización estaba al menos parcialmente asociada a reclamos redistributivos. Por un lado, los movimientos campesinos, surgidos en un contexto donde el reparto agrario se había prácticamente detenido y las presiones demográficas hacían insuficiente la tierra ya repartida. En muchos casos, como por ejemplo en el Estado de Guerrero, estos movimientos se articularon con la guerrilla rural. Un segundo conjunto estaba conformado por los nuevos pobres urbanos. Durante la década de los setenta, las ciudades mexicanas, y en particular la Ciudad de México, tuvieron un crecimiento demográfico vertiginoso, en buena medida derivado de una intensa migración campo-ciudad. Estos nuevos pobres urbanos se asentaron, muchas veces, a través de la toma de predios, cuya regulación reclamaban así como el acceso a servicios básicos. En tercer lugar, las clases medias también habían crecido vertiginosamente en las últimas dos décadas. Los jóvenes con altos grados de escolaridad que no encontraban salida a sus proyectos biográficos representaron un segmento particularmente propenso y capaz de movilizarse contra el Estado.

Ante este complejo panorama es que el Estado mexicano tuvo que emprender una serie de nuevas negociaciones, enmarcadas en los patrones transaccionales que constituía junto con estos grupos de agentes *domésticos*, a fin de preservar su pretensión de gobernar como última instancia. La forma concreta en que lo hizo muestra claramente la capacidad del Estado de negociar de manera diferenciada con distintos grupos de agentes, movilizandolos diferentes recursos materiales, logísticos y discursivos en función de cada negociación concreta. Por lo menos hasta 1977, la respuesta al reclamo *democrático* se centró fundamentalmente en una combinación desigual de coerción y cooptación.

A la guerrilla se le combatió militar y paramilitarmente, en uno de los más agudos episodios de violencia estatal de la historia del Estado mexicano, conocido como la *guerra sucia*. Si bien, como se explicó en el capítulo teórico, una de las limitaciones más importantes de este trabajo es su incapacidad de ofrecer un análisis minucioso de la evolución de las formas en que el Estado mexicano ha ejercido la coerción, no está demás señalar que este proceso tuvo consecuencias importantes y duraderas en los aparatos estatales coercitivos, fundamentalmente asociados a la represión

política. La *guerra sucia* implicó el desarrollo de un aparato coercitivo, legal e ilegal, entrenado en la contrainsurgencia, cuya existencia perduró mucho más allá de la década de los setenta, y que sería utilizado en el futuro contra otros movimientos y actores sociales.

Frente al sindicalismo *democrático* a estrategia fue mixta. Se les persiguió y reprimió, pero simultáneamente se integró a algunos de sus dirigentes a la cúpula corporativa. En dado caso, lo central es que ambas estrategias estuvieron centradas en desarticular a este tipo de sindicalismo, no al procesamiento de sus demandas *democráticas*. En cuanto a los reclamos de los partidos de oposición, legales e ilegales, se les ignoró por lo menos hasta 1977.

Pero simultáneamente, el Estado mexicano desplegó toda una serie de prácticas y discursos para mantener su legitimidad en los sectores sociales más amplios y menos organizados, tratando de responder al componente redistributivo de los reclamos sociales. En este sentido, se trataba de una estrategia ya probada por el Estado mexicano a lo largo de varias décadas, si bien es cierto que la forma específica que adoptó en la década de los setenta estuvo condicionada por las oportunidades que la nueva dinámica de los mercados globales de deuda, y los inflados precios del petróleo, le proporcionaban. El gobierno de Echeverría movilizó una retórica izquierdista que incluía, entre otros temas, el del desarrollo compartido, es decir, la sustitución del crecimiento económico por la distribución de la riqueza como objetivo de la acción estatal. De la mano con este cambio discursivo, la política económica rompió con el conservadurismo fiscal de las décadas anteriores e incrementó el gasto público a niveles nunca antes vistos, en particular en áreas como salud, vivienda y educación, incluida la creación de la Ciudad Universitaria, como parte de un proceso de reconciliación con el sector estudiantil.

La inversión productiva también alcanzó niveles históricos, creándose 108 grandes empresas públicas entre 1971 y 1976, en comparación con las 83 creadas entre 1952 y 1970.¹²⁴ Esta expansión del aparato productivo del Estado resultó fundamental, entre otras cosas, porque dio salida a la creciente mano de obra calificada formada

¹²⁴ Sarah Babb. *Op cit.* P. 157.

en las últimas décadas, aliviando la presión de un sector importante de las nuevas clases medias, y, porque amplió y profundizó el sistema de mediaciones corporativas del Estado con la sociedad.

Como es evidente, esta forma de negociación del Estado con los agentes y grupos de agentes internos requería recursos materiales, los cuales fueron obtenidos a través de dos mecanismos íntimamente asociados al cambio en las cadenas de interdependencia globales asociado a la reemergencia de las finanzas globales: por un lado, los altos precios del petróleo, cuyo ascenso continuado solo es explicable considerando el carácter recursivo de su relación con la impresión masiva de petrodólares; por el otro, el acceso a créditos baratos y sin mayor contraprestación que la promesa de pago, derivados del exceso de circulante global. Es interesante notar aquí cómo este proceso no solo coincide con el relativo estancamiento de la economía *doméstica*, sino que, en términos globales, coincide con una época de recesión. Esto da cuenta de cómo ya desde la década de los setenta, el comportamiento de la economía financiera se encontraba en relativa autonomía con respecto a la economía productiva.

Durante su sexenio, Echeverría intentó hacer una reforma fiscal, que permitiera aumentar el financiamiento *doméstico* del Estado, pero que fue *bloqueada* por el sector privado, la amenaza de fuga de capitales y la tecnocracia neoclásica.¹²⁵ En un contexto de fácil acceso a préstamos relativamente ventajosos, resulta probable que más que una imposibilidad de modificar el régimen fiscal, es decir, más que una falta de poder infraestructural del Estado, el abandono de la reforma esté asociado a los menores costos percibidos de mantener la vía del endeudamiento como forma de financiamiento estatal. En dado caso, lo central aquí es identificar el cambio profundo que implicó esta forma epocalmente específica de financiamiento vía deuda.

Como ya se señaló, el problema del endeudamiento estatal es tan viejo como el Estado mismo. Sin embargo, históricamente los préstamos obedecían a la necesidad puntual del Estado de adquirir liquidez en un momento determinado, y posteriormente se saldaban a través de la extracción de recursos sobre la población que el Estado

¹²⁵ Esto último se discute más adelante en este capítulo.

pretendía gobernar, ya fuera directamente o permitiéndoles a los acreedores cobrar los impuestos por sí mismos.¹²⁶ Lo que resulta históricamente novedoso de este proceso, es que la deuda que el Estado adquirió durante la década de los setenta no fue acompañada de un esfuerzo extractivo para saldarla, sino que comenzó a acumularse y financiarse a través de deuda adicional. El abandono de la disciplina fiscal sólo es comprensible en un contexto donde el Estado puede disponer de más recursos de los que extrae. Esto da cuenta de la emergencia de otra forma de financiamiento diferente a la extracción, y por tanto muestra que la centralidad que esta tuvo durante los siglos anteriores fue históricamente contingente. Como se analiza a lo largo de este trabajo, la emergencia de este tipo de financiamiento no asociado a la capacidad extractiva del Estado se cuenta entre las peculiaridades históricas más importantes de las transformaciones del Estado en la época neoliberal, al menos en el caso del Estado mexicano.

Es cierto que, para el caso mexicano, los inflados precios del petróleo en el contexto de la impresión masiva de dólares permitía otra entrada de ingresos, que tampoco implicaban extracción, en su sentido clásico, para cubrir una parte de la misma. Pero esto no quita que el sexenio de Echeverría concluyera con una deuda pública de 29 500 millones de dólares, que requirió firmar un acuerdo de reserva con el FMI.

Pese a algunas diferencias en intensidad, durante casi todo el gobierno de López Portillo el Estado mexicano mantuvo relativamente la misma orientación que en el sexenio anterior. Esto demuestra que la crisis de la deuda y los acuerdos con el FMI, por sí mismos, no implican un cambio en la orientación de los Estados, como suelen sostener una parte importante de las interpretaciones sustancialistas del *neoliberalismo*, sino que, como se muestra en el siguiente capítulo, se requiere que estos se den en una forma de articulación de las cadenas de interdependencia específica. López Portillo sustituyó la narrativa del desarrollo compartido por la de la Alianza para la Producción, entendida como un acuerdo entre los diversos grupos sociales que da cuenta de la vigorosidad que, para la segunda mitad de los setenta, tenía el sistema de mediaciones corporativas. En la misma línea, el gasto público se orientó menos al gasto social y más a la inversión en infraestructura, en especial la

¹²⁶ Charles Tilly. *Op cit.*

de PEMEX, cuyo crecimiento permitió saldar el acuerdo de reserva firmado a finales del sexenio anterior. Pero en términos generales, la continuidad era notable: el Estado dependía de la deuda para financiar el gasto del gobierno, es decir, para llevar adelante las negociaciones de su pretensión de gobernar que llevaba a cabo en los patrones transaccionales que constituía con los grupos de agentes *domésticos*. Como puede verse, estas negociaciones estuvieron centradas en la función redistributiva del Estado.

No fue sino hasta 1977 que el gobierno de López Portillo llevó a cabo una *reforma política*, que introdujo a los partidos políticos en el texto constitucional, considerados como *instituciones de interés público*, abriendo la puerta al registro de nuevos partidos, lo cual, en los hechos, legalizó a los partidos de oposición hasta entonces clandestinos (fundamentalmente, los partidos marxistas) y estableciendo la representación proporcional en la cámara de diputados. En las lecturas teleológicas del proceso de *transición democrática*, estas reformas suelen retratarse como el inicio de un largo proceso, lo cual implica una petición de principio de lo que es y debe ser la *democracia*, como se analiza más a fondo en los siguientes capítulos. De momento, lo central es analizar este cambio, promovido desde el Estado, en el patrón transaccional que establecía con los aspirantes a formar parte de la elite estatal, en función de su simultánea inserción en los patrones transaccionales ya analizados.

López Portillo llegó al poder con el 100% de los votos válidos. El PAN, único partido opositor con registro oficial, no logró elegir estatutariamente a un candidato, al tiempo que la clandestinidad del Partido Comunista Mexicano no permitió que se contaran los votos que apoyaban a Valentín Campa, su candidato. De la mano de los evidentes problemas de legitimidad que una *elección* sin opciones planteaba, en 1976 se desarrolló un nuevo ciclo de protestas en contra del gobierno y su estructura autoritaria. Simultáneamente, los empresarios, temerosos ante el discurso de izquierda de Echeverría, habían comenzado a conformar estructuras corporativas cada vez más autónomas del Estado, incorporándose a la oposición política.

Pero quizá el dato más importante para entender el momento en el que se dio esta apertura parcial del patrón transaccional establecido entre el Estado y los aspirantes a formar parte de la elite estatal, es que para 1977 los movimientos sociales

organizados más importantes habían sido desarticulados. La combinación de coerción y cooptación, de la mano con la profundización de la política redistributiva, permitieron al Estado mexicano abrir el espacio electoral sin que ello implicara fortalecer a los grupos organizados que de manera más importante habían impugnado su legitimidad.¹²⁷ De manera similar a los procesos posteriores de reforma política, que se analizan en los próximos capítulos, es posible observar un proceso tutelado y controlado desde el Estado. Es decir, es posible identificar como en el patrón transaccional que el Estado establecía con los aspirantes a formar parte de la elite política, el Estado gozaba de lo que Elias denomina la posición real:¹²⁸ la capacidad de garantizar los recursos que permiten a los otros agentes participar de las negociaciones (en este caso, vía el reconocimiento legal de los partidos), sentando límites a la posibilidad de estos de antagonizar con él y consituyéndolo como el fiel de la balanza.

En síntesis, la primera conclusión de este de este capítulo es que si bien las lecturas canónicas han fechado la *neoliberalización* del Estado mexicano en 1982 con la llegada al poder del tecnócrata neoclásico Miguel dela Madrid, entendiendo como lo constitutivo de este cambio la reorientación del Estado hacia una economía de mercado, es posible sostener que bajo la aparente continuidad, o incluso profundización, del papel interventor y redistributivo del Estado autoritario, de partido hegemónico, y de su sistema de mediaciones corporativas, operó un cambio fundamental que es, al mismo tiempo, su condición de posibilidad: el financiamiento del Estado desde *afuera*, via deuda y no asociado a la extracción. Esto fue posible gracias a la nueva posición del Estado en las cadenas de interdependencia globales derivadas de la *reemergencia de las finanzas globales*, que lo habilitaron tanto a contraer deuda en niveles nunca antes vistos como a vender el petróleo en un mercado internacional inflado gracias a la emisión masiva de dólares flotantes. Es decir, bajo la aparente continuidad de la orientación del Estado mexicano hacia las negociaciones *domesticas*, el Estado pasó a ser crecientemente financiado desde *fuera*, insertándose en los flujos internacionales de movilidad del capital.

¹²⁷ Debo esta observación a Laura Hernandez Arteaga, FCPyS-UNAM. Comunicación personal.

¹²⁸ Norbert Elias. *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: FCE, 2016.

Pero para comprender porque de todas las posibles formas de llevar a cabo estas negociaciones el Estado mexicano se decantó por estas formas específicas es necesario incluir la forma en que redujo la complejidad de los patrones transaccionales en los que simultáneamente se veía inmerso, definiendo sus diagnósticos del problema y sus pronósticos de acción. En esta misma década, operó otra gran transformación silenciosa en el Estado, la de la composición de su élite estatal. Sobre esto trata el siguiente y último apartado de este capítulo.

La silenciosa transformación de la élite estatal mexicana: Dos tecnocracias económicas y la pérdida relativa de poder de los políticos tradicionales.

Hasta aquí se ha mostrado el cambio a lo largo de la década de los setenta de la posición del Estado en la figuración global, así como los grupos con los cuales tuvo que negociar desde esa posición y la forma en que lo hizo. Sin embargo, para poder entender por qué negoció de esa forma y no de otra es indispensable incorporar otra dimensión al análisis: cómo percibía el Estado esa posición, esas negociaciones, y las posibles rutas que tomar en ellas.

Cómo se desarrolla más ampliamente en el primer capítulo de este trabajo, la posición del Estado en las cadenas de interdependencia globales lo obliga a emprender una serie de negociaciones con diversos agentes y grupos de agentes desde una posición específica, enmarcadas en un determinado patron transaccional, pero la forma en que lleva a cabo estas negociaciones está a su vez condicionada por la forma en que las instituciones estatales encargadas de llevarlas a cabo definen la realidad, reducen la complejidad del patron transaccional en el que se ven inmersas y lidian con la incertidumbre a partir de representarse la situación en la que se encuentran, las posibilidades de acción, y una serie de supuestos causales y normativos sobre el probable resultado de cada una de esas posibles acciones. Como sostiene Hass,¹²⁹ los Estados son reductores de incertidumbre, y por tanto la forma en que identifican sus intereses en una situación dada, así como la forma en que perciben el grado de

¹²⁹ Peter Hass. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". En *International Organization*, Vol. 46, No. 1 (*Knowledge, Power and International Policy*) (1992): 1-35.

libertad que tienen en ella, no son resultados sistémicos, sino que se derivan de los recursos cognitivos interpretan la situación. En este proceso, resulta fundamental el conocimiento socialmente legítimo que se produce fuera del Estado, abriendo un espacio relevante en el proceso de toma de decisiones a las comunidades epistémicas.

Para Hass, las comunidades epistémicas son redes de profesionales con expertiz y competencia reconocida en un ámbito particular que además cuenta con autoridad en la definición del conocimiento relevante para la formulación de políticas en dicho ámbito. Las comunidades epistémicas, además, comparten 1) creencias y valores normativos, que producen una racionalidad valorativa específica; 2) creencias causales compartidas, que producen expectativas comunes sobre las consecuencias de determinadas acciones; 3) nociones compartidas sobre la validez del conocimiento, es decir, normas internas intersubjetivas sobre las formas válidas de su producción; y 4) prácticas compartidas sobre las formas adecuadas de intervención política en el ámbito particular de su expertis.

Pero si bien el planteamiento de Hass ilumina el problema central de los recursos cognitivos con los cuales el Estado define la situación, reduce la complejidad y lidia con la incertidumbre, tiene la limitación de plantear a las comunidades epistemológicas como una variable independiente, que influye a los tomadores de decisiones pero que se desarrolla a partir de su propia lógica, en una clara posición sustancialista. Para completar el análisis, es necesario incorporar el peso de las estructuras del Estado en el desarrollo de estos recursos cognitivos, así como el problema weberiano de los portadores de ideas, es decir, de los agentes específicos que movilizan ciertos marcos cognitivos en situaciones concretas.

Como sostienen Skocpol y Roush Meyer,¹³⁰ el desarrollo de determinados tipos de ideas, ya sean científicas, políticas, morales o ideológicas, están íntimamente ligadas con las históricamente contingentes y nacionalmente variables configuraciones institucionales de los Estados, es decir, de la forma en que estos interactúan con las

¹³⁰ Theda Skocpol y Dietrich Rueshemeyer. "Introduction". En Rueshemeyer y Skocpol (Eds.) *State, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

estructuras sociales. Además, el problema de quién define que ciertos fenómenos sociales son asuntos políticos que competen al Estado, así como las ideas de cómo debe éste intervenir en ellos, debe de buscarse en la estructura estatal misma. Las transformaciones sociales tienen un efecto en la estructura estatal a través de la forma en que son percibidas e interpretadas por parte de la élite estatal, independientemente de si esto lo hacen ellas mismas o apoyadas en asesores cercanos.

Desde esta perspectiva, es posible repensar el papel que las tecnocracias han tenido en las transformaciones del Estado en la época neoliberal. Las explicaciones canónicas suelen darles un papel fundamental y fundacional, al punto de asociar la génesis del *neoliberalismo mexicano* con la llegada al poder del tecnócrata neoclásico Miguel de la Madrid. Sin embargo, es posible identificar dos limitaciones en esta explicación. La primera es de naturaleza teórica, y radica en la forma en que estas explicaciones han equiparado a la tecnocracia en general con la tecnocracia económica neoclásica, suponiendo que todas las características de esta se derivan de su carácter tecnocrático. La segunda esta asociada suponer que la capacidad de influir en las transformaciones estatales, en un determinado momento, se deriva de sus características *internas*, sin analizar la posición en la que se encuentran tanto en los patrones transaccionales estatales como en los que mantienen con agentes extraestatales.

En cuanto al primero de estos problemas, a lo largo de este trabajo se insiste en que la tecnocracia económica neoclásica es solo una de las múltiples tecnocracias que pueden existir, y se muestra cómo ha convivido, de manera más o menos conflictiva, con otras tecnocracias. De esta manera, es posible identificar a la tecnocracia económica neoclásica como un espécimen de un género más amplio, el de las tecnocracias, iluminando tanto las características generales de estas como los elementos específicos de aquella.

Para ello, este trabajo retoma en lo fundamental la definición de tecnocracia propuesta por Eduardo Dargent,¹³¹ quien al concepto de comunidades epistémicas de Hass

¹³¹ Eduardo Dargent. *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

agrega como característica específica que por lo menos un fragmento de la red de expertos que la constituyen ocupen puestos relevantes en la toma de decisiones estatales, es decir, formen parte de la elite estatal, y que lo hagan en virtud de las credenciales que su expertis les proporcionan. Es decir, identificamos la presencia de una tecnocracia cuando las estructuras del Estado encargadas de tomar decisiones sobre un ámbito particular estén controladas por miembros de una red de expertos que comparten nociones causales, morales y de validez, así como prácticas de intervención política, y que se encuentra en esa posición como resultado de la legitimidad de su expertis.

Una última consideración es necesaria en esta definición. Como los desarrollos recientes de la sociología de las profesiones han identificado, es necesario no confundir esta legitimidad del conocimiento experto con una legitimidad socialmente difundida. Lo relevante es identificar que los profesionales son legítimos a los ojos de sus clientelas, reales y potenciales.¹³² Para el caso de las tecnocracias, por definición su clientela es el Estado, y por tanto es este el que ha de considerar como legítimo su saber experto.

La segunda dificultad con el papel que le conceden las interpretaciones sustancialistas a la tecnocracia económica neoclásica en el proceso de transformaciones del Estado en la época neoliberal se deriva de la poca atención que prestan al proceso de emergencia de la misma al interior del Estado mexicano. Al centrar la atención en las credenciales tecnocráticas del titular del poder ejecutivo, se invisibiliza el proceso de formación de diferentes grupos tecnocráticos al interior del Estado, así como las formas en que estos han convivido dentro del mismo. Al mismo tiempo, suponen que las capacidades de influir en las transformaciones estatales desde esa posición específica se derivan de su naturaleza tecnocrática, obviando el problema de su simultánea inserción en múltiples patrones transaccionales y las capacidades y limitaciones de su acción que de ello se derivan.

En este último apartado se analiza la silenciosa transformación de la elite estatal mexicana a lo largo de la década de los setenta, centrandó el análisis en la formación

¹³² Sarah Babb. *Op cit.*

de distintas tecnocracias, y mostrando como estas son fundamentales para explicar porque el Estado negoció su pretensión de gobernar de la forma específica en que lo hizo, dentro del contexto de oportunidades y limitaciones que su posición en la figuración global, y los agentes con los cuales se veía obligado a negociar, le imponía. Simultáneamente, se muestra como la mera existencia de estas tecnocracias no es suficiente para derivar de ello el peso que tengan en las dinámicas de transformaciones estatal. Como el siguiente apartado y los próximos capítulos muestran en conjunto, la capacidad de una misma tecnocracia, como por ejemplo la neoclásica, de influir en las transformaciones estatales dependen de su simultánea inserción en múltiples patrones transaccionales y en la forma en que estos se articulan recíprocamente mediante cadenas de interdependencia.

Para analizar este proceso, debe resaltarse el carácter recursivo de la relación entre el cambio de la élite estatal y las otras transformaciones del Estado. Es decir, más que una relación causal unidireccional, se trata de un proceso coevolutivo, donde las condiciones en que se encontraba el Estado en un momento determinado favorecen la valoración de determinado tipo de conocimiento experto como ideal para el ejercicio de ciertas funciones, al mismo tiempo que la acción estatal orientada por la lógica de estas tecnocracias produce nuevas condiciones que favorecen o no su continuidad o la emergencia de otros grupos tecnocráticos.

El proyecto modernizador del Estado mexicano, inserto en la figuración anterior, había implicado ya un proceso de creciente profesionalización de la burocracia estatal. La política de sustitución de importaciones, en particular, así como la orientación del Estado como promotor del desarrollo, en general, habían incrementado la necesidad de un conocimiento denso y detallado de la realidad nacional, que permitiera generar diagnósticos y construir pronósticos sobre las posibles intervenciones estatales, incrementando la demanda por parte de la burocracia de economistas, agrónomos, ingenieros y otros profesionales con la pericia técnica necesaria para producir esta información. Así mismo, la posición del Estado mexicano en las cadenas de interdependencia propias de la figuración del capitalismo embrizado contribuyeron a este proceso, exigiéndole formas estandarizadas de producción de conocimiento

vinculadas a la coordinación internacional, como por ejemplo, la estandarización de la forma de medición de la balanza de pagos por parte de la ONU en 1954.¹³³

Pese a ello, no puede hablarse del surgimiento de una tecnocracia en estricto sentido a lo largo de ese periodo, pues la profesionalización alcanzó fundamentalmente a la burocracia media, encargada de realizar los diagnósticos y operar las decisiones, mas no de tomarlas. Durante ese periodo, todavía vemos los puestos de tomas de decisiones controlados por *políticos* tradicionales, fundamentalmente abogados, que habían hecho su carrera al interior del gobierno o el partido. La única excepción a esto puede encontrarse al interior del Banco de México. Vale la pena detenerse un momento en esto antes de pasar a observar los cambios de la elite estatal a lo largo de la década de los setenta.

Si bien el Banco de México fue declarado formalmente autónomo hasta 1994, desde los años cincuenta tenía ya un amplio grado de autonomía de facto, que se explica tanto por razones *internas* como *externas*. En cuanto a las primeras, a diferencia de las secretarías de Estado, donde había una clara diferencia entre la burocracia operativa y la alta burocracia, designada fundamentalmente por razones políticas y con un alto grado de rotación sexenal, el Banco de México presentaba una especie de servicio civil de carrera fuertemente arraigado, con exámenes rigurosos para el ingreso y las posibilidades de hacer carrera en su interior con independencia de los vaivenes sexenales. Gracias a ello, pudo surgir una lógica profesional, es decir, un conjunto de elementos cognitivos y prácticas rituales internas, que orientaban la acción de sus agentes a partir de una lógica propia, de una racionalidad específica.¹³⁴

En cuanto a las razones *externas*, es necesario identificar con qué agentes negociaba cotidianamente el Banco de México. Su relativo aislamiento con respecto a la dinámica general del Estado mexicano estaba también asociada a la regularidad con la que tenía que interactuar con agentes externos al Estado, fundamentalmente otros bancos centrales y organismos financieros internacionales, lo que puede analizarse

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

como el campo organizacional de las finanzas globales.¹³⁵ Esto implicaba que el Banco de México contara con cuadros capaces de negociar adecuadamente con los otros integrantes de ese campo, generando una demanda de profesionales capaces de hablar el mismo *idioma* que sus interlocutores. En un contexto como el de la figuración del capitalismo embridado, donde el paradigma de política hegemónico a nivel global era el del *keynesianismo/desarrollismo*, esto no implicaba la especificidad teórico-económica que se observará posteriormente, pero sí una cierta familiaridad con la economía financiera y la política monetaria. Esta necesidad se cubría fundamentalmente con los profesionales que hacían carrera al interior del Banco de México.

La *reemergencia de las finanzas globales* transformó profundamente este campo organizacional a lo largo de la década de los setenta, y con ello la posición del Banco de México dentro del Estado mexicano. Pero para entender esta cuestión, es necesario no perder de vista la continuidad de esta doble inserción del Banco de México: fuertemente aislado de la dinámica *interna* del Estado mexicano, y fuertemente inscrito en un campo organizacional transnacional, a cuyas prácticas, cognitivas, políticas y rituales, debía acoplarse.

Este cambio en el campo organizacional de las finanzas globales fue radical. No solamente la entrada de los bancos privados al mercado de deuda internacional multiplicó el número de jugadores y los equilibrios de poder internos, sino que la movilidad internacional de capital reestructuró tanto las reglas del juego como el juego mismo. La entrada en flotación del dólar y los crecientes movimientos internacionales de capitales, sobre todo los de naturaleza especulativa, requirieron a los participantes de todo un nuevo arsenal teórico para reducir la complejidad y la incertidumbre, como condición para mantener la *coordinación* dentro del campo. Pero sobre todo, produjo una creciente dependencia recíproca en la política monetaria de los países, exigiendo un conocimiento cada vez más estandarizado desde el cual hacer esta interpretación del fenómeno monetario. Esto dio paso al retorno de la monoeconomía, es decir, del supuesto de la existencia de una teoría económica universal, a partir de la cual

¹³⁵ *Ibid.* Sobre el concepto de *campo organizacional* en general, véase Paul DiMaggio y Walter Power. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". En *American Sociological Review*, Vol. 48 (1983): 147-160.

deberían regirse todos y cada uno de los participantes en el campo organizacional. Razones relativamente contingentes llevaron a la economía neoclásica a ocupar ese lugar, pero una vez instalada ahí, la misma dinámica de la acción colectiva le aseguró su permanencia.¹³⁶

Ante esta nueva especificidad de las negociaciones dentro del campo organizacional de las finanzas globales, el Banco de México tuvo que adecuar su contratación de economistas profesionales. Desde entonces, se ha orientado fundamentalmente hacia un perfil muy específico de economistas, con credenciales que los diferencian incluso dentro de la propia disciplina: economistas neoclásicos. Esto, a su vez, modificó el perfil social y académico de los economistas del Banco, privilegiando una ruta específica de ingreso, consistente en estudios de licenciatura en el ITAM y de posgrado en Estados Unidos, sobre todo en la Universidad de Chicago. Se trata de un desplazamiento fundamental en los mecanismos de acceso a esta parte de la élite estatal.

Hay dos elementos necesarios de resaltar en este cambio en la trayectoria profesional, pues ilustran cuestiones teóricamente relevantes. La primera tiene que ver con la modificación del perfil del ITAM. Si bien esta institución se creó como una respuesta del empresariado mexicano a la percepción de que la carrera de economía de la UNAM no formaba a los economistas que la empresa privada requería, su reorientación hacia la economía neoclásica estadounidense fue consecuencia de las necesidades percibidas por el Banco de México, no de la burguesía nacional. Francisco Gil Díaz, banquero central, egresado de la universidad de Chicago y director del ITAM entre 1973 y 1978, fue el artífice de una red profesional que promovió que los egresados de esta última realizarán posgrados en aquella, y posteriormente regresarán a ocupar puestos en el Banco de México. Esto ilustra claramente cómo las comunidades epistémicas no son variables independientes de las que simplemente el Estado echa mano, sino que su desarrollo está íntimamente ligado a las demandas profesionales del Estado, derivadas de las negociaciones concretas que su posición en las cadenas de interdependencia le obliga a emprender.

¹³⁶ Sarah Babb. *Op cit.*

El otro elemento necesario de resaltar es que esta red no se limitaba a un perfil teórico-económico. Compartir las creencias económicas neoclásicas era sin duda un requisito indispensable para formar parte de la tecnocracia mexicana encargada de negociar a nombre del Estado en el campo organizacional de las finanzas globales. Pero lo que permitió a esta red controlar este ámbito de la acción estatal no fue únicamente eso, sino su combinación con todo un capital social y simbólico reproducido a través de las interacciones personales de una red específica de economistas neoclásicos.¹³⁷ Los estudiantes del ITAM entraban en contacto ahí con los que posteriormente serían sus jefes en el Banco de México, quienes como egresados de las universidades estadounidenses les recomendaban para su ingreso a esas instituciones donde estudiaban con sus futuros interlocutores en el campo organizacional de las finanzas globales. Es decir, para entender el desarrollo de la tecnocracia económica neoclásica no basta con comprender los marcos cognitivos comunes, sino identificar también las dinámicas sociales que los constituían como una red de profesionales específica que movilizaba sus recursos para que esa profesionalidad les diera la legitimidad necesaria para ser los tomadores de decisiones en un ámbito específico.

De la mano con estas transformaciones en el campo organizacional en el que simultáneamente se insertaba la tecnocracia económica neoclásica, y de las transformaciones de las trayectorias de vida para ingresar a la misma, es necesario identificar el cambio en su posición relativa a lo largo de la década de los setenta. Como ya se dijo, es posible identificar una suerte de tecnocracia económica, aunque no necesariamente neoclásica, en el Banco de México desde la década de los cincuenta. En el contexto de la figuración anterior, donde el Estado fundamentalmente se orientaba hacia el interior y negociaba con agentes y grupos de agentes internos, su papel se limitaba a mantener la política monetaria de forma consistente con los acuerdos de Bretton Woods. Sin embargo, conforme la deuda externa se fue consolidando como uno de los mecanismos fundamentales de financiamiento del Estado mexicano, y la movilidad internacional del capital reintrodujo las presiones sobre el valor real de la moneda, la política monetaria ganó centralidad entre las necesidades del Estado, expendiendo los ámbitos estatales donde las credenciales

¹³⁷ *Ibid.*

de este tipo de tecnócratas constituían una expertis legítima a los ojos del Estado mexicano.

La tecnocracia neoclásica se extendió a lo largo de la década hasta controlar, además del Banco de México, las secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Planeación y Presupuesto. O dicho con mayor propiedad, las credenciales tecnocráticas neoclásicas fueron valoradas por el Estado mexicano como pertinentes para la conducción de estas secretarías.¹³⁸ Esto es consistente con los cambios figuracionales ya analizados. La *reemergencia de las finanzas globales* había modificado las negociaciones vinculadas a la política monetaria del Estado, volviendo críticos los problemas asociados a la balanza de pagos, a la eventual fuga de capitales y al déficit fiscal. Esta tecnocracia operó a lo largo de la década de manera consistente con la teoría económica en la que había sido formada, privilegiando el conservadurismo fiscal y los indicadores macroeconómicos, como consecuencia de suponer que lo más relevante para el desarrollo económico nacional era mantener la confianza de los mercados. Esta era la lógica con la cual reducía la complejidad de las negociaciones en las que el Estado se veía inmerso. El acceso continuado a préstamos en condiciones relativamente ventajosas a lo largo de la década muestra que, si se le juzga a partir de sus propios objetivos, esta tecnocracia resultó ser bastante eficiente.

Pero el Estado mexicano combinó estas estrategias de negociación con los prestamistas con estrategias de gasto público masivo a la hora de negociar con los grupos internos. Como se desarrolló en el apartado anterior, el régimen político mexicano enfrentaba una crisis de legitimidad sin precedentes al inicio de la década de los setenta, frente a la cual se desplegó una estrategia centrada en el gasto público. Pero si la forma en la cual el Estado reconoce los problemas sociales como problemas que le competen a través de un proceso de reducción de complejidad, es decir, enmarcándolo en determinados marcos interpretativos, es necesario entender porque ante los agentes *domesticos* se desplegó una estrategia que, ante los ojos de la tecnocracia neoclásica, resulta tan irracional.

¹³⁸ *Ibid.*

La respuesta a este aparente enigma requiere entender algo desarrollado en términos teóricos en el primer capítulo de este trabajo: la simultánea unidad y pluralidad del aparato estatal y de sus élites. Cualquier Estado está inmerso en una serie de cadenas de interdependencia, desde las cuales tiene que negociar con distintos agentes y grupos de agentes en diferentes patrones transaccionales. Pero simultáneamente, está constituido por cadenas igualmente interdependientes, a través de las cuales negocian permanentemente, de manera más o menos cooperativa, más o menos hostil, sus diferentes enclaves institucionales. Además, los agentes y grupos de agentes con los que debe negociar también requieren de reducir la complejidad a partir de sus marcos cognitivos, interpretando al Estado, generalmente, como una unidad. Esto es a lo que se refiere Joel Migdal cuando sostiene, como se discute en el capítulo teórico de este trabajo, que el Estado tiene una doble existencia, como un conjunto de prácticas que se actualizan permanentemente en diversas negociaciones, y como una imagen más o menos estable del mismo.¹³⁹ Así, mientras que la tecnocracia neoclásica pretendía mostrar la imagen del Estado mexicano como buen pagador, otros grupos internos del Estado reducían la complejidad de los retos a los que se enfrentaba de otra manera, suponiendo pronósticos causales diferentes, y tratando de proyectar una imagen distinta.

Uno de estos grupos fue el de la tecnocracia económica desarrollista, que a lo largo de la década tuvo un peso político dentro del Estado que rivalizaba fuertemente con el de la neoclásica. Estas dos tecnocracias económicas tienen un origen común, en la profesionalización de la burocracia media y baja mexicana durante la figuración del capitalismo embrizado,¹⁴⁰ pero a lo largo de la década de los setenta se van diferenciando. De manera casi idéntica a la de la tecnocracia neoclásica, el carácter tecnocrático de este grupo de economistas desarrollistas radica en las transformaciones de las necesidades profesionales del Estado mexicano que permitieron que sus credenciales profesionales, en particular sus doctorados en el

¹³⁹ Joel Migdal. *Op cit.*

¹⁴⁰ En su comparación entre los burócratas económicos del periodo del *milagro mexicano*, Sarah Babb señala dos cuestiones sumamente interesantes. La primera es que más allá de las ideologías públicas, a un nivel teórico no se encuentra una diferencia importante entre las tesis de licenciatura medias del ITAM y de la UNAM. La segunda es que, con independencia de su formación teórica, lo que abre las oportunidades laborales en la burocracia económica a estos estudiantes son sus capacidades técnicas, fundamentalmente matemáticas, superiores a las de los no economistas. Sarah Babb. *Op Cit.*

extranjero, fueran suficientes para salir de la burocracia operativa y ocupar los puestos de tomadores de decisiones, es decir, de incorporarse a la élite estatal.¹⁴¹

Pero si bien ambas tecnocracias compartían los elementos constitutivos de la definición que se han planteado para este trabajo, difieren en casi todos sus elementos específicos. Los tecnócratas desarrollistas fundamentalmente se ocuparon de los problemas económicos *domesticos*. Catalogados por algunos autores como *desarrollistas radicales*, representaban el extremo izquierdo del consenso desarrollista que se había mantenido a lo largo de la figuración del capitalismo embrizado. No solo postulaban la necesidad de la participación activa del Estado en la economía, sino que lo hacían desde una postura que podría llamarse *post cepalina*, influidos por la teoría de la dependencia y preocupados por el problema de la redistribución más que el del crecimiento, idea que lograron incorporar en la retórica estatal durante el sexenio de Echeverría.

En términos de su trayectoria profesional, el camino también era diferente al de la tecnocracia neoclásica, si bien hay algunas similitudes notables. Los integrantes de esta tecnocracia también encontraban en sus títulos de posgrado en el extranjero uno de los elementos centrales de su legitimación profesional, encontrándose su principal influencia en la Universidad de Cambridge, aunque de manera menos aguda que la Universidad de Chicago entre los tecnócratas neoclásicos. Si bien no existe un equivalente al ITAM en cuanto a estudios de licenciatura¹⁴², durante esta época es que este grupo impulsó la creación del CIDE, otra institución pública que fue concebida, y en sus orígenes funcionó, como un bastión del desarrollismo mexicano.

¹⁴¹ La creación del CONACYT por parte de Echeverría multiplicaría la posibilidad de que los licenciados mexicanos realizaran estudios en el extranjero, favoreciendo la disponibilidad de expertos certificados en una gran serie de ámbitos. Si bien esto no es condición suficiente para el surgimiento de tecnocracias, es un factor estructural que hay que considerar como una constante a lo largo de los periodos que analiza este trabajo.

¹⁴² Hay que considerar aquí que, tras la movilización estudiantil del 68-71, la facultad de economía de la UNAM había entrado en proceso de radicalización impulsado por un sector de su estudiantado, derivando en una reforma al plan de estudio con una fuerte formación teórica pero una deficiente formación técnica. De la mano con esto, la inflación de las credenciales de la Universidad, así como el deterioro de los salarios de los profesores universitarios, que derivó en que los funcionarios públicos dejarán de dar clases, rompiendo el mecanismo tradicional de reclutamiento profesional, redujo las posibilidades de los egresados de la UNAM de hacer carrera exitosa en la burocracia económica. Sarah Babb. *Op cit.*

Los enclaves controlados por esta tecnocracia, o dicho con mayor propiedad, las partes del Estado mexicano donde sus credenciales profesionales eran valoradas como criterio para acceder a la élite estatal, fueron fundamentalmente la Secretaría de Patrimonio Nacional y, en menor medida, la Secretaría de Presidencia. Es decir, fueron los responsables del desarrollo y la gestión del aparato productivo del Estado.

Como ya se mencionó, a lo largo de este periodo el sector paraestatal creció de manera vertiginosa. Esto ilustra un asunto central de la relación recursiva entre las tecnocracias y el desarrollo estatal. En la medida en que la política económica *interna* estaba en manos de tecnócratas que concebían la tarea del Estado en términos de ser agente activo del desarrollo industrial, el aparato productivo del Estado crecía, multiplicándose los objetivos de planeación económica, abriendo nuevos espacios y dotando de mayores recursos a la tecnocracia que impulsaba esa ruta de acción, e incrementando los costos políticos de una mala gestión de la misma, toda vez que se fortalecía la imputación causal del papel del Estado en el desarrollo económico. Así, conforme el peso de estas estructuras fue creciendo dentro del Estado, tanto por su importancia económica como por su importancia sociopolítica, esta tecnocracia se volvió más poderosa.

Una tercera tecnocracia puede identificarse en este periodo, si bien su existencia fue más breve. Durante el periodo de López Portillo, buena parte de la inversión pública se canalizó a PEMEX, al mismo tiempo que los ingresos petroleros llegaron a ser superiores a los derivados de la contratación de deuda. Esto permitió el desarrollo de una tecnocracia ingenieril que llegó a ser políticamente relevante, si bien la caída de los precios del petróleo a principios de la década de los ochenta, así como el cambio de la orientación estatal que se analiza en el siguiente capítulo, desarticuló sus fuentes de poder.

A lo largo de esta década, estas tecnocracias convivieron dentro del Estado mexicano. Esto no implica que no hubiera disputas intraestatales, siendo quizá la más importante la iniciativa de reforma fiscal impulsada y posteriormente abandonada por Echeverría, concebida e impulsada por la tecnocracia desarrollista y combatida por la neoclásica, pero igualmente patente en el sistemático bloqueo por parte de los desarrollistas a los intentos de apertura comercial impulsados por los neoclásicos. Sin

embargo, las negociaciones en las que se veía inmerso el Estado mexicano, derivadas de su posición en las cadenas de interdependencia de las que formaba parte, permitieron su coexistencia temporal. Esta situación cambió a principios de la siguiente década, fruto de los cambios en la figuración global que se expresaron en la crisis de la deuda de 1981-1982, cómo se desarrolla en el siguiente capítulo.

Hay un elemento adicional que hay que resaltar sobre cómo el Estado mexicano reducía la complejidad de las negociaciones en las que se veía inmerso. Si bien en la reforma político-electoral de 1977 no hay todavía nada que pueda ser considerado como una tecnocracia electoral, sino que fue operada desde la Secretaría de Gobernación, probablemente uno de los espacios de la elite estatal menos permeable a la legitimidad de credenciales externas, es fundamental para entender las transformaciones de la siguiente década como fue que el Estado mexicano definió la situación, redujo la complejidad, y planteó su pronóstico sobre el impacto que tendría la reforma.

Como ya se señaló, la reforma se dio en un contexto político donde diversos grupos sociales se movilizaban a partir de diferentes agravios, pero orientados por un marco diagnóstico común, es decir, una forma similar de reducir complejidad, que encontraba la causa de sus malestares en el *autoritarismo* del Estado, y un marco pronóstico que suponía la superación de esa situación a partir de su *democratización*. Pero esta idea de *democratización* presentaba un exceso de significado con respecto a la reforma electoral promovida por el Estado, la cual equiparaba el proceso democrático a la apertura del sistema de partidos y a una mejor representación de los partidos minoritarios.

La lógica del Estado era la de “captar en los órganos de representación el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoría, forman parte de la nación”, como sostuvo Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Gobernación.¹⁴³ De esta manera, el Estado mexicano redujo la complejidad del reclamo democrático y antiautoritario al problema

¹⁴³ José Woldenberg. *Historia mínima de la Transición democrática en México*. México: COLMEX, 2012.

de la representación institucional de la diversidad ideológica, dejando fuera de lo negociable todo aquello que excedía esta interpretación acotada del problema. Esta reducción fue impugnada por diversos agentes sociales en su momento, como por ejemplo en el brillante artículo *Cuando hablamos de democracia, ¿de qué hablamos?* de Pablo González Casanova,¹⁴⁴ donde sostenía lo indispensable de democratizar el sistema de mediaciones Estado-sociedad para cualquier proyecto verdaderamente democrático que no se limitará a lo electoral. Pese a ello, la forma de reducción del problema democrático a lo electoral por parte del Estado fue eficiente a la hora de definir lo que era y lo que no era negociable, al menos en ese momento. Esto da cuenta, nuevamente, de la *posición real* del Estado en estas negociaciones.

Pero quizá lo más relevante para entender el desarrollo de las transformaciones del Estado es identificar el carácter continuista y modernizador que el Estado daba a esta transformación. En el mismo discurso, Reyes Heróles comienza sosteniendo la necesidad de “adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y nuevas realidades”.¹⁴⁵ Sobre esto se volverá en el próximo capítulo, pero no está de más adelantar que esta será la forma en que el Estado buscará construir socialmente el sentido de las transformaciones estatales a lo largo del proceso de transición figuracional: como procesos modernizadores, continuistas, que no condenan las formas estatales anteriores sino que se centran en la necesidad de adaptarlas a los nuevos contextos internacionales. En términos de la reforma económica, esta estrategia ha sido identificada por Fourcade-Gourinchas y Babb. En este sentido, el aporte de este trabajo es constatar cómo se trató de una estrategia legitimadora utilizada para la totalidad de las transformaciones del Estado mexicano en la fase inestable de la época neoliberal. Esto resulta sumamente relevante a la hora de analizar qué se trata de un mismo estado inmerso en una pluralidad de patrones transaccionales.¹⁴⁶

En conclusión, a lo largo de la década de los setenta sucedieron cambios fundamentales, si bien silenciosos, en el Estado mexicano, derivados de los cambios

¹⁴⁴ Pablo González Casanova. “Cuando hablamos de democracia, ¿de qué hablamos?”. En Pablo González Casanova. *Explotación, colonialismo y lucha por la democracia en América Latina*. México: AKAL, 2017.

¹⁴⁵ José Woldenberg. *Op Cit.*

¹⁴⁶ Marion Fourcade-Gourinchas y Sarah Babb. *Op cit.*

en las cadenas de interdependencia en los que se articulaba, de las negociaciones con agentes y grupos de agentes que esta posición le imponía, de los agentes que el Estado reclutaba para llevarlas a cabo, y de la forma en que estos últimos reducían la complejidad y la incertidumbre y construían diagnósticos y pronósticos para llevar a cabo las negociaciones. Lo que desde una perspectiva extraestatal puede verse como un Estado que acudía al endeudamiento externo como fuente de financiamiento, desplazando la centralidad histórica de la extracción, para mantener un tipo de negociaciones internas fundamentalmente continuistas, puede leerse simultáneamente, desde una perspectiva intraestatal, como la disputa entre dos tecnocracias económicas sobre la situación en la cual el Estado se encontraba y cuáles eran sus objetivos y sus posibles rutas de acción, las cuales, a través de sus cursos de acción, simultáneamente estimulaban la centralidad de ciertas funciones estatales, específicamente aquellas que consideraban importantes y que, simultáneamente, eran su fuente de poder, en un proceso recursivo de *atrincheramiento*¹⁴⁷ tecnocrático. Como se muestra en el próximo capítulo, la estrategia que resultó más eficiente, por lo menos en términos de la reproducción de una determinada tecnocracia y en función de su propia lógica, fue determinada por el desarrollo no lineal del todavía inestable proceso de figuración.

¹⁴⁷ Eduardo Dargent. *op cit.*

Capítulo 3. La dependencia del Estado mexicano de recursos externos y la hegemonía de la tecnocracia neoclásica en el contexto del partido hegemónico y el sistema de mediaciones corporativistas.

En el presente capítulo se analizan las transformaciones del Estado mexicano a lo largo del periodo que media entre la crisis de la deuda de 1981-1982 y las elecciones presidenciales de 1988, primeras elecciones federales competitivas en la historia del país. Si bien, desde una perspectiva sustancialista, los criterios de esta periodización pueden parecer a primera vista poco sistemáticos, marcan dos cambios fundamentales en los patrones transaccionales desde los cuales el Estado mexicano ha negociado su pretensión de gobernar como última instancia.

El argumento central de este capítulo es que mientras que en la década de los setenta el Estado era financiado fundamentalmente desde fuera, pero priorizaba las negociaciones establecidas en los patrones transaccionales *domésticos*, a través del tradicional régimen político de partido único y las mediaciones corporativistas, durante este periodo el Estado pasará a priorizar las negociaciones con los agentes internacionales a través de las cuales se financiaba. Este proceso dotará de recursos fundamentales a la tecnocracia neoclásica, dada su convergencia con el paradigma de políticas impulsado por los agentes internacionales, lo que le permitirá, posteriormente, alcanzar una posición hegemónica en la élite estatal. La posibilidad del Estado de orientar sus negociaciones en esta dirección estuvo, a su vez, posibilitada por el control interno que el sistema partido único y la estructura de mediaciones corporativistas le permitían.

Sin embargo, como se analiza en el último apartado, esta orientación derivó en un debilitamiento de los mecanismos de control *domésticos* que llevó, entre otras cosas, a que en 1988 el PRI enfrentará una oposición electoral que puso en riesgo su capacidad de mantener el monopolio en la conformación de la élite estatal. Este debilitamiento provocó que el Estado tuviera que construir nuevos mecanismos de negociación con los agentes *domésticos* que simultáneamente fueran compatibles con las negociaciones que mantenía con los prestamistas internacionales, como se analiza en los siguientes capítulos.

En el primer apartado se analiza la crisis de 1981-82 desde dos perspectivas diferentes. En primer lugar, se muestra el cambio en la posición específica que el Estado ocupaba dentro de las cadenas de interdependencia, lo cual produjo que la crisis fuera muy diferente a las que antes había enfrentado el Estado, haciendo particular énfasis en las implicaciones del condicionamiento de la deuda. Posteriormente, se analiza cómo es que el Estado mexicano hizo frente a esta situación, señalando cómo la hegemonía que desde ese momento tendría la tecnocracia económica neoclásica en la élite estatal mexicana fue una respuesta a las exigencias de los prestamistas internacionales, al tiempo que fue apuntalada por estas. El apartado termina mostrando cómo esta forma de responder a la crisis produjo un mecanismo recursivo que implicó que tanto la elite estatal mexicana como los acreedores internacionales compartieran, en lo fundamental, un mismo paradigma de políticas, es decir, un conjunto de supuestos sobre lo que es y debe ser el Estado que apuntaba hacia la misma dirección.

En el segundo apartado se muestra como el Estado mexicano pudo implementar una serie de políticas derivadas del paradigma de políticas neoclásico, que no solamente respondieron a las exigencias de los acreedores internacionales sino que, en muchos casos, iban más allá de estas, aunque en la misma dirección. Pero simultáneamente se dará respuesta a una pregunta que los trabajos centrados en los paradigmas de políticas han analizado escasamente: si tanto los acreedores como la élite estatal compartían el mismo paradigma de políticas desde 1982, ¿porque las políticas concretas implementadas fueron cambiando a lo largo del tiempo? La hipótesis de este apartado es que los paradigmas de políticas, al igual que los paradigmas científicos, cambian constantemente para responder a las *anomalías* que se les presentan, es decir, al desfase entre las condiciones que suponen de la acción estatal y las condiciones inadvertidas desde las cuales está realmente es lleva a cabo, en una manera similar a la propuesta por Lakatos en su crítica al concepto de paradigma de Khun.¹⁴⁸ Concretamente, se mostrará cómo si bien el paradigma de políticas neoclásico comenzó siendo fundamentalmente monetarista, al constatar la

¹⁴⁸ Imre Lakatos. *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid: Alianza Editorial, 1983.

imposibilidad de articular directamente las variables macroeconómicas con el crecimiento económico, introdujo la idea del comercio exterior como una hipótesis ad hoc o auxiliar que permitiera salvaguardar su núcleo teórico duro.

En el tercer y último apartado, se analiza cómo si bien la posibilidad de que el Estado respondiera a las demandas de los acreedores internacionales a través de una tecnocracia específica que compartía el mismo paradigma de políticas dependía del régimen de partido único y del sistema corporativista, la orientación de la acción estatal derivada de esta respuesta fue desarticulando silenciosamente elementos medulares de estas formas de negociación interna. Si bien es cierto que el PRI mantuvo un monopolio relativo del acceso a la élite política hasta 1997, año en que perdió la mayoría en la cámara de diputados, los cambios en este periodo harán que, a partir de 1988, el Estado no solo tuviera que negociar con los agentes internacionales sino hacer compatibles esas negociaciones con las dinámicas emergentes de los patrones transaccionales *domésticos*, en particular el debilitamiento del sistema de mediaciones corporativas y un incipiente régimen de partidos competitivos.

La crisis de la deuda de 1981-1982, el cambio en la orientación estatal y el origen de la hegemonía de la tecnocracia neoclásica dentro de la élite estatal mexicana.

La crisis de la deuda de 1981-82 ha sido interpretada como el momento genético del *neoliberalismo en México* o de la *neoliberalización del Estado mexicano*. Estas interpretaciones suelen centrar su análisis en las transformaciones económicas, y de política económica, que a partir de ese momento mantienen una orientación hacia el *libre mercado*. Sin embargo, este tipo de interpretación presenta las dificultades teóricas típicas de las concepciones sustancialistas del *neoliberalismo*, desarrolladas ampliamente en el capítulo teórico de este trabajo. Basta aquí con recordar brevemente las tres principales: la concepción del *neoliberalismo* como *causa maestra de transformaciones concurrentes*, que lleva a explicar la totalidad de las transformaciones a partir de una *causa* única, ya sea de naturaleza ideológica o estructural; el nacionalismo metodológico, que lleva a suponer que *neoliberalismo* es

un fenómeno de ocurrencia nacional; y el problema causal de entender al *neoliberalismo* simultáneamente como causa y como consecuencia. En conjunto, estos supuestos llevan inevitablemente a una perspectiva poco procesual donde los *países* cruzan el *umbral* de la *neoliberalización*, desconectándose de los procesos anteriores y dejando poco espacio teórico a las transformaciones posteriores.

En cambio, al definir este trabajo al *neoliberalismo* como una figuración específica en el proceso de figuración, es posible identificar que se trata de un fenómeno donde coevolucionan de forma no lineal una serie de procesos, evitando el tratamiento de alguno de ellos como causa maestra o como resultado a explicar. Este tipo de análisis permite, además, observar la coevolución entre diferentes procesos con diversas escalas, que no necesariamente son nacionales, permitiendo constatar la naturaleza multiescalar de las interacciones. Esto no solo desestabiliza al Estado nacional como unidad analítica, sino que permite ver que existen procesos coevolutivos entre cadenas locales y globales que no necesariamente se articulan a través del Estado, y que por tanto, el Estado, lejos de ser el punto de encuentro entre estas dos escalas, es una más de las estructuras que coevolucionan en la dinámica figuracional. Por último, en cuanto al problema del *umbral de neoliberalización*, la perspectiva figuracional permite introducir el carácter procesual de las transformaciones, sosteniendo que una figuración específica es siempre un momento relativamente estable en el proceso de figuración, actualizada por la forma específica de articulación de sus cadenas de interdependencia y los equilibrios fluctuantes de poder que en ella se producen. Con esto, se sostiene que no existe diferencia ontológica entre los procesos de *transformación* y *reproducción social*, sino un continuo rehacer de las cadenas de interdependencia a través de la interacción social que puede encontrarse más o menos cercana a una situación de equilibrio precario.

Una vez recuperadas estas consideraciones teóricas sobre la forma en que este trabajo construye su objeto de investigación, y que se desarrollan ampliamente en su capítulo teórico, es posible pasar a situar la interpretación del periodo que este capítulo propone dentro del prolífico campo de estudios que a él se han dedicado. A grandes rasgos, es posible identificar dos tipos de explicaciones sustancialistas para las transformaciones económicas que experimentó el Estado mexicano en la década de los ochenta. La primera asume una causalidad de tipo exógeno, interpretando

estas transformaciones fundamentalmente como una imposición tanto por parte de agentes internacionales, como FMI, el BM y el gobierno de Estados Unidos, a través del condicionamiento de la deuda y el Consenso de Washington, como por parte de los capitales internacionales, mediante las exigencias de certidumbre para la inversión y la amenaza de su fuga. Desde esta perspectiva, el Estado aparece como un agente fundamentalmente pasivo, y el *neoliberalismo* como una causa externa que lo impacta. Sin embargo, si bien resulta indudable el peso que tuvieron estos agentes y los mecanismos de coerción aquí señalados, estas explicaciones no alcanzan a explicar el hecho de que las políticas económicas orientadas por el paradigma de políticas neoclásico implementadas por el Estado mexicano fueron, en muchos casos, más profundas que las exigidas por los agentes internacionales.¹⁴⁹

La segunda forma sustancialista de explicar estas transformaciones ha sido a partir de una causalidad endógena, centrándose en el cambio ideológico de la élite estatal. Desde esta perspectiva, la *revolución neoliberal* llevó al poder a un grupo ideológicamente convencido de las virtudes del *libre mercado* que, de la mano con los grupos de interés empresarial, promovieron este tipo de políticas domésticamente. Indudablemente, a lo largo de este periodo se observa la hegemonía, dentro de la élite estatal, de la tecnocracia económica de orientación neoclásica. Sin embargo, esta postura tiene por lo menos dos limitaciones. La primera, de naturaleza general, es que postula una imagen del Estado como fundamentalmente autónomo de sus relaciones con el exterior, desestimando apriorísticamente los argumentos de la postura exógena. La segunda, particularmente relevante para el caso mexicano, es que si bien en algunos países, como por ejemplo Chile e Inglaterra, es posible identificar un grupo ideológicamente a fin con el *libre mercado* que tomó el poder estatal, este no parece ser el caso para el Estado mexicano. La tecnocracia económica neoclásica ya existía dentro de la elite estatal, como se señaló en el capítulo anterior, y no hay evidencia que sustente la hipótesis de que fuera la movilización doméstica de grupos organizados extraestatales la que le llevara a la hegemonía. Más bien, la transición al paradigma de políticas neoclásico parece ser el

¹⁴⁹ Sarah Babb. *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: FCE, 2003.

resultado de un movimiento interestatal, relativamente discreto, con un fuerte componente continuista y un discurso modernizador.¹⁵⁰

El hecho de que las transformaciones de la política económica del Estado mexicano, orientadas por el paradigma de políticas neoclásico, hayan sido profundamente similares a las adoptadas por otros Estados, ha permitido que, en paralelo a las explicaciones particulares de este caso, se desarrolle todo un conjunto de literatura centrado en explicar la coincidencia en el sentido de las transformaciones de diferentes Estados. Dentro de estos análisis, sobresalen los que, desde el neoinstitucionalismo sociológico, han identificado aquí un proceso de isomorfismo, es decir, de un mecanismo que apunta a que las distintas organizaciones pertenecientes a un campo organizacional- los Estados en el sistema de Estados, en este caso- adopten crecientemente la misma forma organizacional. Pero pese a la indudable ganancia de que estos trabajos sitúen al caso del Estado mexicano en relación con procesos globales, en general, han mantenido la misma división entre las explicaciones endógenas y las exógenas. Por un lado, quienes sostienen que el elemento fundamental ha sido la capacidad coercitiva tanto de los organismos internacionales y Estados Unidos, como del capital, a través de la amenaza de la fuga de capitales y el problema de la atracción de inversión, han sostenido que se ha tratado de un proceso de isomorfismo coercitivo. Por otro lado, quienes suscriben las tesis de la revolución ideológica neoliberal han centrado su atención en el proceso de isomorfismo normativo, derivado de la internacionalización de criterios normativos entre los encargados de la definición de este tipo de políticas.

Con lo discutido más arriba, queda claro que para una perspectiva relacional del *neoliberalismo* esta distinción entre causalidad endógena y exógena es insostenible teóricamente. En ella se reproducen los tres problemas teóricos señalados al principio de este apartado. Por tanto, resulta fundamental no solo reconocer la naturaleza no excluyente de las explicaciones endógenas y las exógenas, o de los distintos mecanismos isomórficos, sino analizar sus formas de articulación y sus influencias

¹⁵⁰ Marion Fourcade-Gourinchas y Sarah Babb. "The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries". En *American Journal of Sociology*. Vol. 108, No. 3 (2002): 533-579.

recíprocas.¹⁵¹ Desde esta perspectiva, es posible replantear el análisis de la crisis de la deuda de 1981-1982.

Indudablemente, se trató de un parteaguas en la historia nacional y, en cierto sentido, internacional. A partir de ella, es posible identificar un cambio en la dirección de las transformaciones del Estado mexicano, al tiempo que inaugura un nuevo tipo de crisis que tendrá efectos similares en otros Estados. Una primera aproximación a la transformación que implicó de la dinámica estatal es que si en la década anterior lo que se observa es un Estado fundamentalmente financiado desde *fuera* pero que prioriza las negociaciones de su pretensión de gobernar como última instancia enmarcadas en los patrones transaccionales *domésticos*, a partir de este momento el Estado priorizará sus negociaciones crecientemente con agentes y grupos de agentes globales. Pero para analizar adecuadamente los mecanismos que subyacen en este cambio de sentido de la evolución estatal, así como los que emergen de él y que han garantizado su continuidad, es indispensable comenzar analizando algunos cambios en las cadenas de interdependencia en las que el Estado se encontraba inmerso, y que constituyen el contexto de constreñimientos y opciones desde los cuales el Estado enfrenta, de una forma particular, la crisis, para posteriormente analizar porque lo hizo de esa forma y no de otra.

La posición del Estado mexicano en las cadenas de interdependencia en la crisis de 1981-1982.

En el capítulo anterior, se analiza cómo la *reemergencia de las finanzas* globales desestabilizó la figuración del capitalismo embridado, evitando la reproducción continuada de las cadenas de interdependencias globales surgidas de Bretton Woods y dando pie a una mucho mayor movilidad internacional del capital. En este marco, la libre flotación del dólar permitió su impresión masiva, generando un exceso de circulante global y una escalada de precios en insumos internacionales, incluido el petróleo. Como ya se señaló, en ese contexto los bancos internacionales buscaron colocar ese exceso de circulante como deuda de los Estados soberanos, compitiendo

¹⁵¹ El trabajo de Sarah Babb es un aporte fundamental en este sentido dentro de los estudios centrados en el caso del Estado mexicano. Sarah Babb. *Op cit.*

entre ellos y generando condiciones relativamente ventajosas para los Estados, los cuales, por lo regular, no tenían que ceder más que la promesa de pago a tasas de interés relativamente razonables.

Para el Estado mexicano, dado su historial crediticio y sus reservas petroleras, esto implicó un fácil acceso a recursos extraordinarios no asociados a la extracción. Así, el Estado, que a principios de la década de los setenta enfrentaba una crisis de legitimidad sin precedentes que amenazaba con colapsar el sistema de partido único y su sistema de mediaciones corporativistas, pudo utilizar estos ingresos extraordinarios para refuncionalizar su estructura, profundizando su papel en la sociedad, a partir de una estrategia bastante similar a la que desplegaba anteriormente. Es decir, se trataba de un Estado crecientemente financiado desde afuera pero que utilizaba estos recursos fundamentalmente para negociar con los agentes *domésticos* a través de sus mecanismos tradicionales.

Ahora bien, en 1976 el Estado mexicano enfrentó una crisis de la deuda en cierto sentido similar a la de 1981-82, pero cuyas consecuencias fueron radicalmente diferentes. En ambos casos, el Estado tuvo problemas para hacer frente a sus compromisos de corto plazo, y tuvo que acudir a instancias internacionales, fundamentalmente el FMI, para negociar un acuerdo de reserva. Sin embargo, en la primera de ellas, el Estado no tuvo que hacer mayor concesión que una reestructuración de los plazos a pagar y pudo liquidar el adeudo suplementario en poco más de dos años, gracias a los ingresos petroleros. En cambio, la reestructuración de la deuda en 1981-82 llevó al Estado a modificar radicalmente, no solamente su política económica, sino la forma misma en que definía su papel en cuanto Estado, es decir, el significado que le daba a su pretensión de gobernar como última instancia sobre su territorio. Por tanto, es necesario primero que nada identificar los cambios en las cadenas de interdependencia en las que estaba inserto el Estado a fin de poder entender la naturaleza cualitativamente diferente de las crisis.

Es importante recordar que si bien en la idea de las cadenas de interdependencia puede asomarse el fantasma del funcionalismo, para la sociología figuracional resulta central reconocer que la acción social se encuentra en el centro de su actualización, y que la forma en la que un agente o grupo de agentes actúa en ellas, si bien está

condicionada por su posición específica en las mismas, está siempre mediada por la perspectiva que de ellas tiene desde esa posición. Esto abre la puerta al problema del aprendizaje social sobre cómo utilizar las condiciones y restricciones que un determinado entramado de cadenas de interdependencia ofrece.

Poco más de una década después de la *reemergencia de las finanzas globales*, diversos agentes y grupos de agentes habían aprendido ciertas cosas sobre cómo orientar sus transacciones en las cambiantes cadenas de interdependencia, produciendo a su vez nuevas transformaciones en las mismas. Una de las más importantes fue el uso de la tasa de interés como forma de combate a la inflación por parte del gobierno de Estados Unidos, y lo que se conoce como el Shock de Volcker. La impresión masiva de dólares que permitió el endeudamiento estatal de los años setenta, trajo como consecuencia inmediata niveles inauditos de inflación en Estados Unidos, que se combinaron con recesiones económicas. Ante ello, la Reserva Federal de Estados Unidos comenzó a incrementar la tasa de interés, como medida para controlar la inflación, la cual pasó de 3.2% en 1972 a 12% en 1974. En 1979, James Carter solicitó a Paul Volcker, presidente de la FED, medidas extraordinarias para el control de la inflación, lo que derivó en un incremento radical que alcanzó el 19% en 1981.¹⁵²

Estas medidas controlaron la inflación en Estados Unidos, pero simultáneamente invirtieron la relación entre deudores y acreedores en todo el mundo,¹⁵³ y hundieron los precios internacionales de las materias primas. La deuda externa que había sido contratada a una baja tasa de interés por países que exportan a precios internacionales inflados se convirtió rápidamente en una deuda con altísimas tasas de interés que debían pagar países que veían caer drásticamente los precios de sus exportaciones, en muchos casos su principal fuente de ingresos *reales*. En el caso de los países petroleros, como México, el problema se agravó ya que los principales importadores de petróleo habían ya desarrollado sistemas de reserva, para

¹⁵² Alejandro Nadal. "La recesión que cambió al mundo". *La Jornada*, 12 de noviembre de 2011. <https://www.jornada.com.mx/2019/12/11/opinion/024a1eco>

¹⁵³ Fernando Escalante. *Historia mínima del neoliberalismo*. México: COLMEX, 2015.

contrarrestar el poder de negociador que la OPEP había mostrado a inicios de la década anterior.¹⁵⁴

Otro gran aprendizaje social fue el condicionamiento de la deuda. Si en la década de los setenta los préstamos a los Estados, incluidos los programas de reestructuración, no habían exigido a cambio mayor cosa que la promesa de pago a un determinado tipo de interés, a partir de este momento los préstamos estarán condicionados a una serie de políticas y transformaciones estatales, en un primer momento vinculadas al ajuste estructural del gasto público y posteriormente a otras cuestiones, como se mostrará más adelante. Pero de momento lo central es que a los Estados empezó a exigírseles una serie de medidas de ajuste que garantizaran las posibilidades de pago en el futuro. Estas exigencias fueron planteadas, de forma casi siempre conjunta, por los organismos internacionales, los bancos privados y el gobierno de Estados Unidos.

Indudablemente, en esto había un entendimiento temprano y claro por parte de Estados Unidos de los posibles usos geopolíticos de este condicionamiento, como lo muestra su exigencia de que México le vendiera petróleo más barato a la hora de renegociar la deuda en 1981-82. Pero, por lo menos en los primeros años de préstamos condicionados, en esta fase que puede clasificarse como de Ajuste Estructural, es importante entender también los riesgos percibidos por parte de los prestamistas, organismos internacionales y el mismo Estado estadounidense¹⁵⁵ frente al potencial impago de los Estados deudores en general y del Estado mexicano en particular.

Durante la década de los setenta los bancos ofrecieron créditos sin ningún tipo de regulación, buscando a toda costa colocar el exceso de circulante que tenían, fundamentalmente petrodólares. Esto se tradujo en que, cuando el Estado mexicano declaró a sus deudores que sería incapaz de afrontar sus compromisos en el corto plazo, y por tanto apareció también la posibilidad de que se negara a pagar en el

¹⁵⁴ Jose Luis Avila. *La era neoliberal*. Volumen VI de la colección *Historia Económica de México*, coordinada por Enrique Semo. México: Océano-UNAM, 2006.

¹⁵⁵ La inexistencia de un gentilicio adecuado para referirse a la población de los Estados Unidos de América hace esta expresión confusa. Dado que a lo largo de este trabajo se pone el énfasis en las negociaciones del Estado más que en las acciones de gobierno, resulta necesario enfatizar que uno se refiere al Estado de los Estados Unidos de América. En adelante, y por razones de estilo, se utiliza Estados Unidos en este sentido.

futuro, los títulos de deuda mexicanos representaban entre el 40% y el 60% del capital de los principales bancos estadounidenses.¹⁵⁶ Es decir, no solo estos bancos estaban sumamente interesados en que el Estado mexicano no dejará de pagar, sino que el impago podía tener consecuencias estruendosas en la economía global. Tanto el gobierno de Estados Unidos como los organismos internacionales tenían, por tanto, un claro interés en llegar a un acuerdo que permitiera a México seguir pagando.

Es decir, desde el principio el mecanismo de condicionar la reestructuración de la deuda sirvió a distintos intereses. Pero, entendida desde su lógica interna, la exigencia de un ajuste estructural buscaba, sobre todo, garantizar que los Estados estuvieran en condiciones de pagar cuando llegara el momento. Para alcanzarlo, movilizaban el saber económico hegemónico dentro de los ámbitos financieros, de corte neoclásico, que diagnosticaba la necesidad de reducir el gasto público e incrementar los ingresos vía la reducción de los subsidios. Este es el mecanismo de isomorfismo coercitivo que se encuentra en la base de la adopción del paradigma de políticas neoclásico por parte de los Estados deudores, incluido el mexicano.¹⁵⁷ Más adelante se desarrolla a profundidad este paradigma de políticas y su evolución.

Aquí es importante hacer una precisión sobre la relación entre el paradigma de políticas, es decir, los supuestos y creencias compartidas desde la cual un grupo en el poder interpreta la situación y la correcta ruta de acción de los Estados, y las motivaciones de la acción. Sostener que los prestamistas se orientaban desde un paradigma de políticas neoclásico no implica reducirlos a actores racionales con arreglo a valores, cuyas motivaciones estuvieran dadas por el paradigma de políticas. La principal motivación de los prestamistas, los organismos internacionales y Estados Unidos era que México reconociera y siguiera pagando la deuda. Es a la hora de diagnosticar este problema y plantear la ruta adecuada para alcanzar ese objetivo que el paradigma de políticas aparece como una forma específica de reducción de complejidad.

¹⁵⁶ Jose Luis Avila. *Op. Cit.*

¹⁵⁷ Sarah Babb. *Op. Cit.*

Un último elemento que hay que considerar, tanto para este momento como para los procesos posteriores, es que la circulación global del capital dio paso al desarrollo del mercado dinerario contemporáneo y a su naturaleza especulativa. El peso de este fenómeno puede verse en el hecho de que si en 1973 el mercado dinerario movía diariamente 15 000 dólares, en 1986 sus flujos alcanzaron los 200 000 millones diarios y los 2 billones para 2007, es decir, cada dieciséis días realizaba transacciones equivalentes al PIB global.¹⁵⁸ Además, si en 1975 la compraventa de monedas de naturaleza especulativa se limitaba al 20% de las transacciones, veinte años después esta proporción alcanza el 97.55% de las transacciones.¹⁵⁹ Evidentemente se trata de un fenómeno con consecuencias fundamentales para la dinámica de la figuración neoliberal, y no únicamente para las transformaciones estatales. Para los fines de este trabajo, basta con identificar la relevancia de este proceso en la forma en que el Estado mexicano se insertaba en estas cadenas de interdependencia.

La posibilidad de especular con la moneda adquirió consecuencias críticas en el contexto del endeudamiento del Estado incluso antes de la crisis de la deuda, siendo uno de sus detonantes más inmediatos. Si bien el peso mexicano tenía un tipo de cambio fijo, su valor real estaba determinado por la relación entre la cantidad de pesos circulantes y las reservas en dólares del Banco de México, abriendo la posibilidad de una sobrevaluación o subvaluación de la moneda. Con un peso sobrevaluado, como el que prevalecía antes de la crisis, el Estado era quien acababa pagando la diferencia entre el valor real y el nominal de la moneda, generando una fuga de capital que hacía más difícil hacer frente a los compromisos de la deuda. Cuando, poco antes del estallamiento de la crisis, circuló la información de una eventual devaluación del peso, los capitales emigraron rápidamente a los bancos estadounidenses, vaciando de dólares las arcas del banco central, exacerbando la sobrevaluación y haciendo más necesaria la devaluación.¹⁶⁰ Desde entonces, la amenaza de la fuga de capitales será una constante que el Estado tendrá que tomar en cuenta para toda su política económica, como se desarrollará más adelante.

¹⁵⁸ Martínez Martínez, Osvaldo. *Algunas estructuras y tendencias del mundo actual: entre lo insostenible y lo insoportable*. Volumen 8 de la colección *Conceptos Fundamentales de Nuestro Tiempo*, coordinado por Pablo González Casanova. México: IIS-UNAM, 2007.

¹⁵⁹ *Idem*.

¹⁶⁰ Jose Luis Avila. *Op. Cit.*

Ahora bien, el asunto central es que el problema de la fuga de capitales estaba íntimamente ligado al problema del pago de la deuda en por lo menos dos sentidos. El primero es que de forma inmediata, la fuga de capitales implicaba una disminución en los dólares de reserva del Banco de México, reduciendo la capacidad de pago en el corto plazo. El segundo, más estructural, es que la devaluación del peso implicaba el crecimiento de la deuda, fundamentalmente contraída en dólares.

Con estos elementos, es posible identificar que en 1981 el Estado mexicano se enfrentó a una situación objetivamente diferente a la de 1976: la tasa de interés así como el tipo de cambio había hecho crecer de forma estratosférica sus obligaciones de pago, al tiempo que tenía menos recursos para hacerle frente. Además, los prestamistas, si bien se encontraban en una posición precaria ante un eventual impago, se habían organizado alrededor del FMI y de Estados Unidos para negociar conjuntamente, exigiendo, a cambio de una eventual reestructuración, una serie de compromisos que iban desde ventajas particulares, como el petróleo barato que exigía Estados Unidos, hasta programas de política económica vinculados a *garantizar*, desde la perspectiva de los prestamistas, que en el futuro sus créditos fueran saldados. Este es el contexto de constreñimientos y oportunidades en el que el Estado mexicano se encontraba en 1981. Sin embargo, nada de esto explica porque respondió a esta situación de la manera en que lo hizo. Para ello, es necesario incorporar la forma en que desde el Estado se interpretó la crisis, reduciendo su complejidad, y se plantearon las posibles rutas de acción.

El Estado mexicano ante la crisis de 1981-82: Dos tecnocracias enfrentadas.

En términos intraestatales, en el capítulo anterior se mostró cómo la transformación de la posición del Estado en las cadenas de interdependencia favoreció el control tecnocrático en ciertos enclaves institucionales estatales, particularmente los económicos, pero que, paradójicamente, fortaleció a dos tecnocracias económicas muy diferentes: por un lado, la tecnocracia económica desarrollista, con posgrados en Cambridge, que controlaba, gracias a la legitimidad de su saber profesional, las áreas del Estado vinculadas a su intervención en la economía nacional, fundamentalmente la Secretaría de Patrimonio Nacional y la Oficina de Presidencia; por el otro, la tecnocracia económica neoclásica, formada alrededor de la Universidad

de Chicago, que floreció en las áreas del Estado vinculadas al campo organizacional de las finanzas globales, en particular el Banco de México y la Secretaría de Hacienda, y cuya perspectiva profesional se orientaba fundamentalmente por sus contactos continuados dentro de este. Durante los setenta, si bien hubo diferencias entre ambos grupos, como por ejemplo sobre la pertinencia de la reforma fiscal, el Estado había sido capaz de orientar su acción de manera diferenciada en diferentes ámbitos, permitiendo la coexistencia de ambos grupos.

La imposibilidad de hacer frente a las obligaciones inmediatas de pago de la deuda llevó, en 1981, al enfrentamiento antagónico entre estas dos tecnocracias. El condicionamiento de la deuda implicaba la imposibilidad de mantener la coexistencia anterior, toda vez que aceptar los términos del ajuste estructural implicaba una modificación en el funcionamiento del Estado en los ámbitos tradicionalmente controlados por los economistas desarrollistas. Para entender la dinámica de la lucha de posiciones que se desarrolló entre estos dos grupos, lo primero es entender cómo cada uno de ellos reducía la complejidad de la situación en la que se encontraba el Estado, es decir, cómo a partir de su racionalidad tecnocrática específica definan tanto la situación en la que se encontraba el Estado, su responsabilidad estatal y las rutas de acción a seguir a partir de ello.

Para la tecnocracia económica neoclásica, la crisis era consecuencia de la irresponsable política económico-social del Estado interventor, de su *populismo económico*. Si el Estado no tenía con qué pagar sus compromisos a corto plazo se debía fundamentalmente a que había gastado de más. Además, esa forma de gasto social, lejos de desarrollar la economía nacional, la había hundido en el atraso, toda vez que al desincentivar la competencia había detenido la innovación y el crecimiento de la productividad. Dado que, desde esta perspectiva, la tarea fundamental del Estado era la de promover las condiciones para el *libre* desarrollo de los mercados, y que, ante la coyuntura específica, la escasez de capitales nacionales hacía indispensable la inversión extranjera, el objetivo fundamental del Estado ante la crisis era mantener su credibilidad internacional y la confianza de los inversionistas. Ante la inminencia del impago de la deuda, el Estado debía de asumir la actitud de un buen pagador, asumiendo los costos de sus responsabilidades pasadas y mandando señales de que era un agente responsable y confiable en la economía internacional.

En cambio, para la tecnocracia económica desarrollista, el diagnóstico era radicalmente diferente. Coincidiendo en que el mandato fundamental del Estado era el de estimular el desarrollo económico, interpretaban este papel como el de un agente activo fundamental, que debía, a través de su acción soberana, superar las limitaciones de un país periférico a través de la industrialización nacional. Si bien los ingresos de la deuda habían permitido avanzar en esta línea, el cambio en la tasa de interés implicaba un mecanismo de exacción de recursos por parte de agentes externos, en detrimento del interés nacional. Más aún, el condicionamiento de la reestructuración de la deuda implicaba una intromisión a la soberanía nacional y a su compromiso fundamental con el desarrollo, y la fuga de capitales mostraba el comportamiento egoísta y antipopular de la burguesía, especialmente de la nacional. Desde esta perspectiva, lo fundamental era mantener la rectoría del Estado soberano sobre el desarrollo económico, evitando su subordinación a agentes externos.

El enfrentamiento de estos dos grupos tecnocráticos dentro del Estado sobre cómo definir la crisis y que curso de acción seguir, constituye una fascinante lucha de posiciones por la hegemonía estatal. El primer elemento fundamental es que el problema de la deuda empezó a constituirse verdaderamente como una crisis a mediados de 1981, cuando López Portillo todavía era presidente, pero por las mismas fechas en que De la Madrid fue *destapado* como el próximo candidato del PRI, es decir, como el próximo presidente de la República. Esta designación rompió con los mecanismos tradicionales de carrera política al interior del priismo, en los cuales el ascenso se daba a través de una sucesión de cargos políticos, tanto de elección popular como de la función pública y partidista. En cambio, De la Madrid no ostentaba ninguna de estas credenciales pero era un tecnócrata económico neoclásico hecho y derecho, con estudios de posgrado en Estados Unidos, al igual que lo serían los siguientes dos presidentes de México.

El mecanismo del destape hace imposible saber a ciencia cierta cuáles fueron las razones que llevaron a López Portillo a esta designación. Sin embargo, parece plausible la explicación de que las necesidades percibidas por parte de la elite estatal se habían transformado. Los retos más importantes que enfrentaba el Estado ya no eran los movimientos sociales de principios de los setenta, sino su precaria condición

frente al entorno financiero internacional. Desde esta perspectiva, más que un *político* tradicional, lo que se necesitaba era un tecnócrata económico neoclásico.¹⁶¹

Junto con la designación de De la Madrid como candidato, López Portillo adelantó algunos cambios en el gobierno como deferencia a su sucesor, en particular nombrando a Jesús Silva Herzog Flores como secretario de Hacienda, y a Miguel Mancera como presidente del Banco de México, ambos tecnócratas económicos neoclásicos con posgrados en Yale.¹⁶² Estos cambios de gabinete fortalecieron la posición neoclásica durante los últimos meses del gobierno de López Portillo, llevando a la implementación de una serie de medidas que, aunque tímidas, apuntaban ya en la misma dirección que posteriormente exigirá adoptar el FMI, centradas en la reducción del gasto público, de los subsidios estatales y de las importaciones.¹⁶³

Cuando el 18 de agosto de 1982 el Estado mexicano finalmente informó al gobierno de Estados Unidos, al FMI y a la comunidad financiera internacional que no podría hacer frente a sus obligaciones de corto plazo, comenzaron las negociaciones para la reestructuración de la deuda. Para alcanzar un acuerdo, el Estado mexicano debía obtener el beneplácito del Tesoro estadounidense, de Paul Volcker, al frente de la Reserva Federal, del Banco de las Reglamentaciones Internacionales y del FMI. Para ello, el equipo negociador que conformó el Estado mexicano estaba integrado fundamentalmente por tecnócratas neoclásicos, destacando entre ellos Silva Herzog Flores y Mancera, pero también José Ángel Gurria¹⁶⁴ y Alfredo Phillips Olmedo.¹⁶⁵ En realidad, si lo que el Estado mexicano buscaba era alcanzar un acuerdo, la designación tenía mucho sentido. Estos tecnócratas neoclásicos no solo hablaban el mismo *idioma* (literal y teóricamente) que sus contrapartes, sino que se habían formado académicamente en las mismas escuelas y laboralmente en el mismo campo organizacional que sus interlocutores, compartiendo capital social y prácticas

¹⁶¹ Miguel Angel Centeno. *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press, 1997. Citado en Sarah Babb. *Op. Cit.*

¹⁶² Sarah Babb. *Op. Cit.*

¹⁶³ José Luis Ávila. *Op. Cit.*

¹⁶⁴ Posgraduado en Harvard, posteriormente Secretario de Hacienda y actual Secretario General de la OCDE.

¹⁶⁵ Posgraduado en la universidad de Washington y ya para entonces ex funcionario del BID y ex director ejecutivo del FMI.

rituales.¹⁶⁶ El hecho de que los tecnócratas neoclásicos fueran, desde cierta perspectiva, los mejores cuadros que el Estado podía utilizar para negociar con los otros agentes del campo organizacional de las finanzas globales será un elemento central para explicar su hegemonía dentro de la élite estatal.

Sin embargo, la disputa intraestatal seguía viva, con sus protagonistas ocupando sus respectivas posiciones. Las negociaciones se entrometían crecientemente en las áreas de los tecnócratas desarrollistas, y la aceptación por parte de la comisión negociadora de vender petróleo a Estados Unidos a un precio preferente paso pese a la abierta oposición de José Andrés de Oteyza, secretario de Patrimonio y tecnócrata posgraduado en Cambridge. Pero los compromisos con el FMI, fundamentalmente asociados a transformar las medidas de emergencia de reducción del gasto público, de los subsidios y de las importaciones en políticas de largo plazo, vigiladas y evaluadas externamente, sobrepasaba los límites de lo que los tecnócratas desarrollistas estaban dispuestos a ceder. Utilizando la fuerza que aún les daba el hecho de que Lopez Portillo fuera más cercano a sus posiciones,¹⁶⁷ propusieron otra ruta de acción, que implicaba la nacionalización de la Banca y la imposición de controles de capital como medida para evitar la fuga de capitales y transitar la crisis, y la constitución de un cartel de deudores para negociar desde otra correlación de fuerzas.

Los resultados de este choque entre tecnocracias dan muestra de que ninguna de las dos tenía plena hegemonía dentro del Estado. El 31 de agosto de 1982, López Portillo nacionalizó los bancos y convirtió en ley el control de capitales, al tiempo que sustituyó a Mancera por Carlos Tello al frente del Banco de México. Estos sin duda fueron grandes triunfos de la tecnocracia desarrollista, no solo por apuntar a en una dirección claramente opuesta a la de la ruta que se estaba negociando con los acreedores, sino porque la incorporación de Tello al equipo negociador en particular, y a las instancias del Estado mexicano que negocian cotidianamente dentro del campo organizacional

¹⁶⁶ Por poner un ejemplo, el director del Consejo Directivo de la Reserva Federal había sido maestro de Mancera y Silva Herzog, al tiempo que el mismo Paul Volker era conocido de ambos desde negociaciones anteriores. Sarah Babb. *Op. Cit.*

¹⁶⁷ A lo largo de su carrera política fue funcionario tanto de la Secretaría de Patrimonio como de la Oficina de Presidencia, si bien es importante señalar que se trató de una trayectoria *política tradicional* y no de una tecnocrática.

de las finanzas globales en general, constituían un intento de toma de las posiciones tradicionales de la tecnocracia neoclásica. Sin embargo, la idea de la constitución de un cartel de deudores no pasó de algunas pláticas con embajadores, lo cual muestra el relativamente débil compromiso de López Portillo con la idea.¹⁶⁸

Tello trató de modificar los términos en los que venía desarrollándose la negociación, pero con escaso éxito. Su propuesta de que la salida a la crisis tenía que organizarse alrededor de una política salarial generosa y el alto gasto público, no solo se enfrentó la oposición de los acreedores y de los otros negociadores del Estado mexicano, sino a dos limitaciones temporales. Uno, los fondos del Estado se estaban agotando, así que a menos que estuviera dispuesto a dejar de pagar sin acuerdo de por medio, necesitaba alcanzar uno pronto. Dos, la sucesión presidencial estaba a la vuelta de la esquina y, por tanto, sus días frente al Banco de México estaban contados.¹⁶⁹ Así, el 10 de noviembre de 1982, Silva Herzog Flores y Tello firmaban, a nombre del Estado mexicano, la Carta de Intención de México al FMI que sellaba el acuerdo de reestructuración de la deuda a cambio de aceptar el Programa de Ajuste Estructural.

El Estado mexicano se hallaba en una posición dentro de las cadenas de interdependencia tal que se veía obligado a negociar con agentes y grupos de agentes internacionales capaces de influir en su orientación de largo plazo y que, si bien no evitaban que en ciertos ámbitos el Estado actuará en dirección contraria, si inclinaban la balanza de las disputas internas de la elite estatal hacia el grupo con el cual compartían el paradigma de políticas. La hegemonía de la tecnocracia neoclásica dentro de la elite estatal mexicana, que se extenderá hasta que la creciente competencia electoral modifique las reglas de su composición, fue resultado de los recursos que le proporcionaba su afinidad con los agentes internacionales con los que el Estado se veía obligado a negociar. Esta posición se mantuvo relativamente constante, toda vez la similitud en el paradigma de políticas de los acreedores y de la ahora hegemónica tecnocracia neoclásica reprodujo las condiciones de dependencia estructural del Estado a los flujos de capital, tanto de préstamos como de inversión.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Jose Luis Avila. *Op. Cit.*

¹⁶⁹ Sarah Babb. *Op. Cit.*

¹⁷⁰ *Idem.*

Sin embargo, es importante señalar que esta disputa fue relativamente discreta. En su punto más álgido, algunos de los posicionamientos de los principales referentes de cada tecnocracia llegó a verter sus posiciones a la opinión pública a través de escritos de prensa. Pero, en lo fundamental, se trató de una disputa palaciega, tras bambalinas, oculta detrás del aparente monolito del PRI-gobierno. A diferencia de lo que ocurrió en otros Estados, como Chile o Inglaterra, donde un fuerte movimiento social, con organizaciones de clase de la burguesía nacional y grupos ideológicamente comprometidos con el *libre mercado*, se articuló fuera del Estado para tomarlo por asalto, condenando la política intervencionista anterior como fallida y marcando una ruptura histórica, en el caso mexicano la disputa se dió desde dentro de la elite estatal, y si bien se llegó a condenar públicamente algunos de los excesos de los setenta, la narrativa oficial era más de continuidad y modernización.¹⁷¹ De lo que se trataba, desde el discurso oficial, era de adaptar a México a las nuevas circunstancias globales. Cómo se desarrolla más adelante, esta forma de construir socialmente estas transformaciones estatales será fundamental para comprender su articulación con otras transformaciones, particularmente con la del régimen político y las formas redistributivas de las relaciones Estado-sociedad.

La hegemonía de la tecnocracia neoclásica y su vínculo con la posición del Estado mexicano en la cadena de interdependencias.

El hecho de que el cambio de orientación del Estado mexicano, así como el cambio en la dirección de sus transformaciones, derivados de la crisis de 1981-82 se hayan mantenido una vez pasada la crisis da cuenta de que los mecanismos que los produjeron igualmente siguieron operando. Esta irreversibilidad de las transformaciones estatales es el indicador más importante que utiliza Tilly¹⁷² para identificar la centralidad de hacer la guerra en la *jerarquía funcional* de los Estados que analiza. Por tanto, esto se vuelve un elemento central para identificar el papel que el financiamiento no asociado a la extracción adquiere en la dinámica estatal durante la época neoliberal. El Estado siguió siendo dependiente de los recursos externos no asociados a la extracción, provocando que la crisis de la deuda y la fuga de capitales

¹⁷¹ Marion Fourcade-Gourinchas y Sarah Babb. *Op. Cit.*

¹⁷² Charles Tilly. *Coerción, capital y los Estados europeos. 990-1990*. Madrid:

fueran riesgos permanentes que en varios momentos se volvían problemas reales, y que le obligaban a negociar constantemente con los prestamistas y organismos internacionales, obligándole a ciertas negociaciones como parte de un mecanismo de isomorfismo coercitivos.

Como agudamente ha identificado Sarah Babb,¹⁷³ dada la necesidad de negociar con estos agentes internacionales pertenecientes al campo organizacional de las finanzas globales, el Estado *contrató* a tecnócratas neoclásicos formados en el mismo campo para llevarlas a cabo. Con ello, este grupo tecnocrático, que hablaba el mismo *idioma*, literal, teórica y políticamente, que los agentes internacionales, adquirió una posición hegemónica dentro de la élite estatal. Dado que esta tecnocracia compartía el mismo paradigma de políticas con los prestamistas y organismos internacionales, impulsaron políticas con el mismo sentido a las exigidas por los agentes internacionales, produciendo un mecanismo de isomorfismo normativo que se articulaba con el coercitivo, produciendo transformaciones en la política económica más profundas que las exigidas por los prestamistas.

Más aún, dado que desde ese paradigma de políticas común la dependencia de los recursos extranjeros no aparecía como problemática, la acción conjunta de los mecanismos isomórficos coercitivos y normativos produjo una mayor dependencia de los recursos provenientes del exterior, garantizando las condiciones de reproducción de la posición hegemónica de la tecnocracia neoclásica y sosteniendo, interna y externamente, el paradigma de políticas que compartían con los otros agentes del campo organizacional de las finanzas globales. Este proceso recursivo se mantuvo hasta finales de los años noventa.

Este trabajo coincide en lo fundamental con esta interpretación. Sin embargo, emergen dos cuestiones que no alcanzan a ser analizadas en el trabajo de Babb y que se desarrollan en este y el siguiente capítulo. La primera tiene que ver con la evolución interna del paradigma de políticas común a la tecnocracia neoclásica mexicana y a los agentes internacionales pertenecientes al campo organizacional de las finanzas globales. La segunda, con la relación de estos dos mecanismos

¹⁷³ Sarah Babb. *Op. Cit.*

isomórficos con las negociaciones que el Estado simultáneamente mantenía en otros patrones transaccionales, en particular, en aquellos en los que el Estado negociaba su pretensión de gobernar sobre los agentes *domésticos*. En lo que resta de este capítulo, se analizan estas dos cuestiones a lo largo de la década de los ochenta.

Del Ajuste Estructural al comercio exterior como vía de desarrollo económico: el programa regresivo del paradigma de políticas neoclásico entre 1981 y 1989.

Alrededor del concepto de paradigma de políticas se ha desarrollado una amplia y fértil literatura para analizar porque diversos agentes y grupos de agentes toman determinadas decisiones políticas y no otras.¹⁷⁴ Retomando el concepto de paradigma científico desarrollado por Khun, identifica un conjunto de supuestos y expectativas que se los agentes dan por sentados, tanto descriptivos como normativos. Se trata de una forma específica de reducir complejidad, compartida por grupos de agentes, ya sean comunidades epistémicas o, como en el caso aquí analizado, tecnocracias específicas o campos organizacionales.

Sin embargo, un elemento escasamente explorado dentro de este campo de estudios ha sido la evolución interna de los paradigmas de políticas. Para el caso concreto que aquí se analiza, esto puede plantearse de la siguiente manera: Si tanto la la tecnocracia neoclásica mexicana, que hegemonizaba la élite estatal, como agentes y grupos de agentes pertenecientes al campo organizacional de las finanzas globales que tenían capacidad coercitiva sobre esta, compartían el mismo paradigma de políticas desde 1982, ¿Porque las políticas concretas que se implementaron desde dicho paradigma fueron cambiando a lo largo de los años? Si bien esta pregunta es importante para entender la evolución de las políticas específicamente *económicas* producidas desde dicho paradigma, se vuelve fundamental si se considera como, para la década de los noventa, sus áreas de influencia rebasaban este ámbito particular, extendiéndose a problemas como el de la *gobernanza*, la lucha contra la corrupción, la política social y, más en general, las formas y prioridades de la aplicación eficiente de los recursos estatales.

¹⁷⁴ Peter Hall. "Policy paradigms, Social learning, and the State: The Case of Policymaking in Britain". En *Comparative politics*, Vol. 25, No. 3 (1993): 275-296.

Como se planteó en el capítulo teórico, el presente trabajo busca avanzar en la solución de esta pregunta incorporando al análisis de los paradigmas de políticas la crítica que Lakatos realiza a la noción de paradigma de Khun. Fundamentalmente, Lakatos objeta que las revoluciones científicas, es decir, la substitución de un paradigma por otro, es un fenómeno relativamente poco frecuente y que, sobre todo, no es el único mecanismo a través del cual se lidia con las anomalías, es decir, con las observaciones que no son explicables desde un paradigma específico.¹⁷⁵ Lakatos identifica dos formas diferentes a las revoluciones científicas a través de las cuales incorporar anomalías dentro del dominio de un paradigma específico. La primera, más común pero deficiente en términos científicos, es lo que denomina un programa de investigación regresivo: se incorporan hipótesis ad hoc o auxiliares que permiten explicar las anomalías sin alterar los postulados centrales del paradigma. La segunda, menos frecuente pero epistemológicamente superior, son los programas progresivos, que modifican los postulados centrales para explicar tanto las anomalías como las observaciones que no resultan anómalas.¹⁷⁶

En el presente apartado, y en el siguiente capítulo, se analiza el periodo en que la elite estatal mexicana compartió el mismo paradigma de políticas que los agentes pertenecientes al campo organizacional de las finanzas globales que contaban con capacidad coercitiva sobre esta, sosteniendo que la evolución de dicho paradigma es similar a lo que Lakatos denomina un programa regresivo. Si bien el paradigma de políticas puede ser descrito como neoclásico a lo largo de todo el periodo, es posible identificar diversos momentos internos en su evolución, a lo largo de los cuales se agregan hipótesis ad hoc con tal de estabilizar sus postulados nucleares frente a las anomalías que emergen. Es decir, estos cambios no sustituyen el conjunto de

¹⁷⁵ Sobre la pertinencia de esta crítica para la discusión de los paradigmas de políticas, considérese el siguiente fragmento de Hall: “El movimiento de un paradigma a otro [...] involucra probablemente la acumulación de anomalías, experimentación con nuevas formas de políticas y sus fallas, que precipitan un cambio en la posición de la autoridad sobre las políticas e inicia una competencia más amplia entre paradigmas rivales. Esta competencia bien puede rebasar los límites del propio Estado e insertarse en una arena política más amplia”. Peter Hall, *op. cit.* Citado por Babb, *Op. Cit.* Como puede verse, la discusión del movimiento *dentro del mismo* paradigma está ausente.

¹⁷⁶ Imre Lakatos. *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid: Alianza Editorial, 1983.

supuestos nucleares del paradigma de políticas, sino que los incrementan acumulativamente.

Analizado de esta manera, es posible identificar varios momentos analíticos en la evolución del paradigma de políticas que orientaba las exigencias de los organismos y prestamistas pertenecientes al campo de las finanzas globales, así como la acción de la élite estatal mexicana. Pero sobre todo, puede observarse lo incorrecto de equiparar al *neoliberalismo* únicamente con este paradigma, fortaleciendo el argumento de que esta categoría debe reservarse para el patrón interaccional entre diversos procesos coevolutivos, entre ellos, el de la evolución del paradigma de políticas neoclásico. En este sentido, uno de los hallazgos más relevantes del análisis de la evolución intraparadigmática de las políticas neoclásicas es el escaso peso relativo que las ideas de *libre mercado* tuvieron durante el periodo que se analiza en este capítulo.

Es posible identificar cuatro momentos analíticos en la evolución interna del paradigma de políticas neoclásico. Los primeros dos, que se analizan a continuación, pueden definirse como el momento exclusivamente monetarista, centrado en la idea del Ajuste Estructural y en la estabilidad macroeconómica, y el momento del *libre comercio*, que introduce la hipótesis ad hoc de que la orientación hacia el comercio exterior haría compatibles la estabilidad macroeconómica con el crecimiento. Los siguientes momentos, que se analizan en el siguiente apartado, pueden caracterizarse como el momento propiamente de *libre mercado* y, finalmente, el momento de reforma institucional. Como se verá, esta evolución no solamente implicó un crecimiento en los *ámbitos* sobre los cuales el paradigma orientaba la acción estatal, sino que modificó los supuestos a partir de los cuales se concibe la responsabilidad estatal, de un primer momento donde el Estado debe *abstenerse* de *distorsionar* el funcionamiento económico a uno donde debe ser *promotor* de un conjunto de fenómenos cada vez más grande, en un desplazamiento de la centralidad de su poder despótico a la de su poder infraestructural.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Michael Mann. "El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados". En *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 5 (2007): 1-43.

Dos consideraciones antes de pasar al análisis de este proceso. La primera es que, a diferencia de los paradigmas de las ciencias naturales de Khun, que se refieren a un objeto de conocimiento cuyos ritmos de cambio los presentan como estáticos ante la perspectiva temporal humana, los paradigmas de políticas, así como los de las ciencias sociales, se enfrentan a una realidad cambiante. Esto implica reconocer que las anomalías pueden derivarse tanto de la deficiencia del paradigma para dar cuenta de ellas como de fenómenos emergentes que modifican la dinámica social, produciendo anomalías ahí donde antes no las había.

El segundo punto, ya mencionado más arriba, pero central para la adecuada interpretación de este trabajo, es que los agentes orientados por un determinado paradigma de políticas no deben ser entendidos como agentes racionales orientados por valores. Es decir, no se trata de agentes cuya motivación fundamental sea la de la realización de las ideas paradigmáticas. Los motivos de la acción social son diversos, y en casos como los que aquí se analizan, están íntimamente ligados con la posición en las cadenas de interdependencia que los agentes y grupos de agentes ocupan. Los paradigmas de políticas aparecen a la hora de reducir complejidad, es decir, de interpretar esa posición y de plantear rutas que aparecen como plausibles para la realización de motivos.¹⁷⁸ Dicho esto, es posible analizar la evolución del paradigma de políticas que orientan la acción de la élite estatal mexicana entre 1982 y 1988. Como se argumenta en el siguiente apartado, esta periodización obedece a que, tras esta última fecha, la forma en que el Estado negociaba su pretensión de gobernar hacia el interior sufrió transformaciones importantes, introduciendo nuevas dinámicas que tuvieron que acoplarse a, y a las que tuvo que acoplarse, la evolución intraparadigmática.

El Ajuste Estructural: estabilizar la economía y el contradictorio problema del crecimiento.

La llegada de De la Madrid a la presidencia inauguró un periodo de hegemonía de la tecnocracia económica neoclásica dentro del Estado mexicano, que se prolongó

¹⁷⁸ Sobre la relación entre motivos de la acción y el registro reflexivo del entorno de la misma, véase Anthony Giddens. *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu, 2011.

hasta que la *transición democrática* modificó las reglas de composición de la élite estatal. A su llegada, De la Madrid restituyó a Mancera como gobernador del Banco de México, restableciendo los canales de comunicación intraprofesionales con el campo organizacional de las finanzas globales, y a los pocos meses eliminó el control de capitales, desarticulando los frenos que la tecnocracia desarrollista había puesto a la movilidad del capital. Durante los años que duró esta hegemonía, el Estado mexicano se iría transformando de manera acelerada, adoptando una serie de políticas primero *económicas* y posteriormente más amplias, similares a las que adoptaron otros países, en un claro proceso de isomorfismo interestatal, y coherentes con el paradigma de políticas que compartían la élite estatal y los acreedores del Estado.

Con el acuerdo firmado hacia finales de 1982, el Estado mexicano no solo se comprometió a una serie de medidas de políticas económicas encaminadas a incrementar sus posibilidades de pago en el futuro, sino que aceptó que los logros de dichas políticas fueran evaluadas en conjunto con el FMI, quedando condicionada la entrega de recursos externos para los siguientes tres años a que dichas evaluaciones fueran satisfactorias. Concretamente, esto se tradujo en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que fue avalado por el FMI y donde se planteaban los objetivos a evaluar. La finalidad del programa era estabilizar la economía mexicana y sentar las bases para el crecimiento económico en el mediano plazo.¹⁷⁹ En estos objetivos puede verse con claridad la racionalidad que orientaba el paradigma de políticas que compartían tanto el FMI como los tecnócratas neoclásicos que hegemonizaban el Estado mexicano, que en ese momento puede calificarse como puramente *monetarista*: la economía estaba desestabilizada, es decir, perturbada de su funcionamiento *normal*, como consecuencia de la irresponsable intromisión del Estado en el funcionamiento del mercado. Una vez *reestabilizada*, a través del control de las variables macroeconómicas, el crecimiento económico llegaría en el mediano plazo.

Pero además, es interesante notar como la orientación puramente monetarista del paradigma de políticas implicaba que el Estado tuviera que tomar medidas que,

¹⁷⁹ Jose Luis Avila. *Op. Cit.*

aunque difieren de su trayectoria histórica, claramente estaban dentro del ámbito de su poder despótico. El PIRE consideraba que esta *reestabilización* debía darse tanto en términos externos como internos. En cuanto a los primeros, se centraba en la necesidad de controlar el déficit comercial y asegurar un superávit en la balanza de pagos. En términos internos, el énfasis estaba puesto en equilibrar las finanzas públicas y reducir la inflación.¹⁸⁰ Estas metas estaban claramente dentro de la órbita de lo que el Estado podía lograr por sí mismo, contrastando con los desarrollos posteriores del paradigma de políticas, donde crecientemente la acción estatal estará vinculada a *promover* procesos que escapan a su control directo.

Para lograrlo, el Estado profundizó los cambios que venía realizando desde comienzos de la crisis, devaluando la moneda, reduciendo los subsidios y el gasto público, y agregando cambios fiscales regresivos: el IVA, un impuesto indirecto, se incrementó en 50%, al tiempo que se agregó un impuesto sobre la renta para toda persona que ganara más de 5 salarios mínimos, es decir, fundamentalmente las clases medias. Estas medidas tuvieron un efecto desastroso para la economía *doméstica*. Si bien el PIRE contemplaba un golpe al crecimiento nacional derivado de los *ajustes*, su proyección de un crecimiento de 0% para 1983 se quedó corta ante un decrecimiento de -4.2% para ese año, mientras la estructura productiva del país se debilitaba sensiblemente. Simultáneamente, la tasa de desempleo creció 2.3% y los salarios reales cayeron 25% en 1983 y otro 2.8% en 1984.¹⁸¹

Sin embargo, esto era compatible con las expectativas del paradigma de políticas monetarista, pues se trataba de un efecto doloroso pero transitorio en la ruta de la *reestabilización*. Además, el Programa estaba funcionando. En 1983, el déficit público fue del 8.6% del PIB, en comparación con el 17% del año anterior. La cuenta corriente mostró un superávit de 5 400 millones de dólares en 1983 y de 4 200 en 1984, en comparación con el déficit de 6 200 millones de 1982, superando con creces los objetivos del PIRE, si bien es cierto que esto se debió, en buena medida, a la reducción de la capacidad de consumo del mercado interno, lo cual redujo las importaciones y fortaleció la exportación de bienes que no alcanzaban a realizarse en

¹⁸⁰ *Idem.*

¹⁸¹ *Idem.*

el mercado doméstico. La inflación se reducía constantemente, alcanzando una reducción del 60% tan sólo en 1984, al tiempo que las reservas estatales aumentaban, mejorando el tipo de cambio.¹⁸²

Optimista, el Estado relajó algunas de las medidas a lo largo de 1984, produciendo el paradójico resultado de favorecer el crecimiento económico e imposibilitar, simultáneamente, que se alcanzaran los objetivos del PIRE para ese año, lo que desembocó en una suspensión de la ayuda del FMI para el siguiente año y la necesidad de emprender una nueva renegociación de la deuda. Es necesario detenerse en este resultado paradójico, pues en él radica la distancia entre el paradigma de políticas y el funcionamiento de las cadenas de interdependencia, lo que llevaría a su evolución interna para afrontar estas *anomalías*.

El relajamiento de las políticas del ajuste, que implicó aumentar el gasto público, estuvo orientado a promover el crecimiento de la economía, fuertemente golpeada en los dos primeros años del ajuste, objetivo que se alcanzó con un moderado, pero positivo, crecimiento del PIB del 3.6%. De la mano con esto, la reducción de la inflación, que para ese año decreció en 60%, así como la mejora en el tipo de cambio, llevaron a un aumento de las importaciones de cerca del 18%, al tiempo que las exportaciones redujeron su tasa de crecimiento a solo 6%, como consecuencia de la mejora en la capacidad de consumo del mercado interno. Con ello, el Estado mexicano no alcanzó sus compromisos en cuanto a la balanza de pagos y el déficit fiscal, llevando a la suspensión de los fondos del FMI.¹⁸³

La paradoja puede plantearse en estos términos: el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos que el paradigma de políticas neoclásico, compartido tanto por los acreedores como por la elite estatal, suponía eran la base del crecimiento en el mediano plazo en realidad resultaban contradictorios con este. Para cumplirlos, la economía doméstica tenía que decrecer, mientras que el crecimiento económico llevaba a no poder cumplir las metas macroeconómicas. El Estado mexicano se hallaba inserto en dos conjuntos de cadenas interdependientes con dinámicas

¹⁸² *Idem.*

¹⁸³ *Idem.*

objetivas diferentes, si bien la forma en que las interpretaba reducía la complejidad de forma tal que parecían ser coherentes entre ellas, invisibilizando su desfase y produciendo *anomalías*. Desde la perspectiva de la tecnocracia neoclásica, esto fue diagnosticado por De la Madrid como que la economía se había *sobrecalentado* y debía ser *enfriada*, llevando a una nueva crisis autoinducida.

El Plan Baker y la promoción del comercio exterior como solución al contradictorio problema del crecimiento.

La suspensión de la ayuda del FMI, el retorno de los problemas de inflación, presiones cambiarias y déficit comercial, así como el sismo que en 1985 sacudió a la capital del país generando daños catastróficos, pusieron al Estado mexicano en una frágil posición, necesitado de obtener recursos en el corto plazo. Una nueva caída de los precios internacionales del petróleo en 1986 agravó la situación. Desde esta posición de fragilidad es que el Estado mexicano emprendió las renegociaciones de la deuda de 1986, a partir de las cuales se observa un cambio importante al interior del paradigma de políticas que orientaba la acción estatal, y que era compartido con los acreedores internacional, el cual si bien mantiene el núcleo duro monetarista, agrega una serie de hipótesis ad hoc para salvaguardarlo de las anomalías derivadas del contradictorio comportamiento observado entre el crecimiento económico y la estabilidad de las variables macroeconómicas.

A grandes rasgos, este cambio radicó en la centralidad que se le dio al comercio exterior, entendiéndolo como la vía a través de la cual los Estados podrían crecer económicamente sin poner en riesgo sus variables macroeconómicas, y tuvo como consecuencia, entre otras cosas, situar al Estado como *promotor* de este tipo de comercio. Esto implicó un cambio radical en la relación entre la causalidad imputada por el paradigma para alcanzar los objetivos esperados y el papel del Estado, toda vez que el comercio exterior quedaba como un elemento que no dependía directamente de la acción estatal, es decir, que dependía de su poder infraestructural, abriendo paso a otra un proceso de desacoplamiento entre los objetivos y la acción estatal, introduciendo otra fuente de generación de *anomalías* que el paradigma de políticas no alcanzaba a resolver.

Ahora bien, es importante señalar que la discusión sobre el papel del comercio exterior en la economía nacional existía desde antes de 1986, y había sido un tema que dividía a la élite estatal mexicana. Teóricamente, esto es relevante, pues permite mostrar que el hecho de que existiera un paradigma de políticas compartido entre esta y los prestamistas internacionales no implica un consenso monolítico dentro de los agentes que lo compartían, sino más bien una orientación teórica general desde la cual reducir complejidad. Pero las posiciones que cada grupo de agentes ocupaba era igualmente relevante para la forma específica que este proceso adoptaba. Así, es posible identificar distintas posturas sobre el comercio exterior dentro de la elite estatal, incluso en esta fase donde el paradigma de políticas neoclásico era hegemónico dentro de la misma, y vincularlos con la posición específica dentro del Estado que ocupaban, así como con los objetivos que esta les imponían.¹⁸⁴

Por un lado, el Banco de México empezó a promover internamente políticas vinculadas a la apertura comercial desde 1984. Esto se explica considerando la estrecha relación que esta institución, y la tecnocracia específica que en su interior se reproducía, tenía con el campo organizacional de las finanzas globales, con los otros bancos centrales y los organismos financieros internacionales. En este sentido, no es sorprendente que esta iniciativa del Banco de México fuera de la mano con la visión impulsada desde el Banco Mundial, encontrando este un aliado interno en aquel y aquel un apoyo externo en este. Así, ese mismo año el Banco Mundial envió a México una misión técnica especial para analizar el problema del comercio exterior que derivó en el primer préstamo de política comercial otorgado por el organismo.

En cambio, en la Secretaría de Comercio existía una postura mucho más cautelosa a la liberalización comercial. Esta secretaria se encontraba igualmente controlada por tecnócratas económicos de corte neoclásico (si bien es cierto que Hector Hernandez Cervantez, el Secretario, había hecho su posgrado en Australia y no en Estados Unidos), pero su simultánea inserción en los patrones transaccionales intraestatales y en los que sostenía con los agentes vinculados al comercio, incluida la burguesía nacional, lo hacía mucho más sensibles a los problemas asociados a la apertura generalizada, llevándole a adoptar una posición de apertura relativa y controlada.

¹⁸⁴ Sarah Babb. *Op. Cit.*

La oposición de la burguesía nacional a la apertura comercial es teóricamente relevante, pues muestra como, en el caso del Estado mexicano, la reforma económica no surgió del impulso de los capitalistas locales, sino que se gestó desde el interior de la elite estatal y como resultado de sus interacciones con los prestamistas internacionales.¹⁸⁵ En este sentido, es importante señalar que si bien De la Madrid eliminó los controles de capitales impuestos por Lopez Portillo, reconciliándose con el campo organizacional de las finanzas globales, no reprivatizó los bancos, pese a que este fuera el mayor punto de fricción entre su gobierno y la burguesía nacional. Igualmente relevante resulta que la banca nacionalizada no representará un tema en la agenda de los negociadores internacionales a lo largo de este periodo. Cómo se desarrolla en el siguiente capítulo, la élite estatal mexicana solo incorporó los intereses de la burguesía nacional una vez que el proceso de competencia electoral diversificó los mecanismos de su conformación, obligando a la tecnocracia neoclásica a negociar, *además*, con el PAN.

En un punto intermedio se encontraba la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, que por su posición misma se veía en patrones transaccionales intraestatales que la volvían sensible tanto a los problemas macroeconómicos como a las negociaciones entre el Estado y la población *doméstica*. Sin embargo, una reestructuración de la misma en 1985, que incluyó la desaparición de dos subsecretarías, la inclinaría más hacia las posiciones del *libre* comercio exterior. Estas tres secretarías estaban claramente controladas por la tecnocracia económica neoclásica, pero sus posturas sobre el libre comercio exterior diferían en función de los patrones transaccionales en los que se veían insertos y en los que negociaban cotidianamente.

En cambio, a las posiciones externas al paradigma de políticas neoclásico les quedaba poco que decir en la definición del rumbo nacional. La Secretaria de Patrimonio Nacional, bastión histórico de la tecnocracia desarrollista, había sido transformada en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Si bien

¹⁸⁵ Esto se encuentra en línea con lo planteado por Marion Fourcade-Gourinchas y Sarah Babb. "The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries". En *American Journal of Sociology*. Vol 108, No. 3 (2002): 533-579.

seguía siendo un enclave de este tipo de tecnocracia, como lo muestra la trayectoria de su secretario, Francisco Labastida, economista de la UNAM y posgraduado en Planeación educativa en Chile, el cambio de nombre denota muy claramente el desplazamiento de la Secretaría dentro del debate de la conducción política nacional, circunscrito crecientemente a la industria estratégica y no al desarrollo económico general. Esto es interesante porque muestra que las tecnocracias bien pueden reproducirse en un enclave institucional sin que esto implique una tendencia a controlar otros ámbitos del Estado. El hecho de que la industria paraestatal se redujera a la industria estratégica y su papel al de la promoción de condiciones para otros agentes no quitaba la necesidad de contratar a un tipo de economistas particulares para llevar a cabo su trabajo en ella.

Pero la renegociación de 1986 acabaría con las disputas intrapardigmáticas y colocaría al Estado mexicano en la ruta de *promover* el *libre* comercio exterior. Nuevamente, el Estado mexicano se veía en una situación precaria, ante la cual estaba obligado o bien a alcanzar un acuerdo rápido o bien enfrentar la situación de impago y sus consecuencias. Sin embargo, las resistencias a los términos del acuerdo por parte de la elite estatal mexicana muestran de manera muy interesante como la coincidencia entre esta y sus prestamistas en cuanto al paradigma de políticas en un momento dado, no necesariamente implican un consenso en cuanto a la evolución del mismo. Es decir, compartir en determinado momento un conjunto de supuestos y expectativas no implica que, ante la evidencia de que estas no permiten alcanzar los objetivos planteados, exista automáticamente un consenso en cómo reformularlas.

Dada la necesidad del Estado mexicano de obtener recursos, nuevamente eran los acreedores internacionales los que llevaban la voz cantante en las negociaciones. Particularmente importantes para su desarrollo fueron las posiciones del FMI y del gobierno de Estados Unidos. El primero, exigió un mayor compromiso en la política comercial, lo cual en las negociaciones se tradujo en un cambio en los controles de importación de un mecanismo de controles cuantitativos, que permitía al Estado intervenir directamente en la balanza comercial, a uno de tarifas impositivas, que tan solo le permitía *influir* en lo volúmenes de las importaciones.

Pero lo más importante fue la posición de Estados Unidos en las negociaciones, articulada en Plan Backer. Presentado internacionalmente en Seúl, durante una conferencia anual del BM y del FMI, este plan establecía la posición de Estados Unidos frente al problema de que los países endeudados se encontraran atrapados en la disyuntiva de crecer o de mantener los indicadores macroeconómicos que les permitía controlar la deuda. Explícitamente, el Plan prometía ser la vía para que los Estados pudieran “crecer y pagar”, y articulaba esta posibilidad con el comercio exterior, que permitiese el crecimiento económico compatible con la mejora de la balanza de pagos y donde la ausencia de ahorro interno se resolviera a través de la inversión extranjera directa y no del gasto público.¹⁸⁶

Como ya se discutió, es importante identificar la diferencia entre el paradigma de políticas, es decir, la forma de reducir complejidad y definir la realidad, de las motivaciones de los agentes. A diferencia de la crisis de 1982, donde los bancos estadounidenses estaban en riesgo severo ante un eventual impago por parte del Estado, el Plan Baker emerge en un contexto donde los bancos ya habían diversificado sus carteras de deuda, reduciendo la amenaza del impago individual de alguno de sus deudores.¹⁸⁷ Sin embargo, lo que seguía siendo una amenaza en el horizonte es la imposibilidad colectiva de hacer frente a estos pagos. Por ello es que el Estado estadounidense promovió medidas globales que, aunque pudieran llevar a algunos países a déficit comerciales agudos, permitiera a la mayoría poder estar pagando su deuda externa.

La oposición que en su momento expresó el Estado mexicano al Plan Baker ha sido escasamente tomada en cuenta tanto por los análisis que privilegian la explicación endógena del cambio en la élite estatal como por los análisis estáticos del paradigma de políticas común, pese a que se trata de un elemento central para entender la evolución intraparadigmática, la articulación de los mecanismos isomórficos coercitivos y normativos y la composición de la elite estatal mexicana. En plenas negociaciones con los acreedores, el secretario de Hacienda, Jesus Silva Herzog

¹⁸⁶ Jose Luis Avila. *Op. Cit.*

¹⁸⁷ *Idem.*

Flores, indudablemente un tecnócrata neoclásico y promotor destacado de la política de ajuste estructural, economista del año en 1983 según los organismos internacionales, llegó a amagar con la suspensión de los pagos de los servicios de la deuda en al menos dos ocasiones, y a principios de 1986 sostuvo en un foro del Banco Interamericano de Desarrollo:

*Nos alentó escuchar la propuesta del secretario Baker, nos animó mucho el énfasis que otorga el crecimiento [...] No obstante, creemos que es insuficiente para alcanzar el objetivo de reanudar el crecimiento y al mismo tiempo continuar con el servicio regular de la deuda externa. Con la iniciativa Baker se puede obtener lo último pero no lo primero, y sin crecimiento el problema de la deuda no se desvanecerá.*¹⁸⁸

Pero en febrero de 1986, De la Madrid anunció en un mensaje a la nación que se había alcanzado un acuerdo con los prestamistas internacionales, el FMI y Estados Unidos, el cual implicaba aceptar el Plan Baker, incluyendo el reconocer la deuda a su valor original y no a su valor en el mercado secundario, que rondaba el 40%, uno de los puntos más discutidos durante las negociaciones. En su mensaje, De la Madrid explicó la decisión como *un ajuste táctico en materia de instrumentos*, que permitía *mantener en lo fundamental la estrategia interna, a la luz de cambios en las circunstancias*.¹⁸⁹ Esta decisión estuvo acompañada de la salida de Silva Herzog Flores de la secretaría de Hacienda y su sustitución por Gustavo Petricioli, otro tecnócrata neoclásico, egresado de economía en el ITAM, institución que dirigió en 1967, y posgrado en Yale, pero mucho más proclive a la apertura comercial que su antecesor. A esto hay que agregar que el principal oponente dentro del gabinete a la postura de Silva Herzog Flores fue la de Carlos Salinas de Gortari, tecnócrata neoclásico promotor no solo del comercio exterior sino del *libre mercado*, y siguiente presidente de México.

Hay tres elementos importantes para la interpretación de este trabajo que se derivan de la forma en que se desarrollaron estas negociaciones. La primera es que muestra de una forma muy clara como la evolución interna de un paradigma de políticas no es

¹⁸⁸ *Idem.*

¹⁸⁹ *Idem.*

un proceso automático, así como la coincidencia en determinado momento del paradigma tampoco implica una coincidencia en sus desarrollos posteriores. Después de las negociaciones de 1982, la élite estatal estuvo hegemonizada por una tecnocracia que compartía con los acreedores el paradigma de políticas que se expresaba en las medidas de ajuste estructural. Pero cuando este paradigma se vio incapaz de lidiar con las *anomalías* emergidas del contradictorio comportamiento de las variables macroeconómicas con el crecimiento interno, hubo distintos diagnósticos sobre cómo reformular. El hecho de que finalmente la forma que adoptó esta evolución paradigmática estuviera condicionada por elementos coercitivos muestra claramente, además, que no se trata de un problema *exclusivamente* intelectual, teórico o ideológico.

El segundo punto es que queda patente como la capacidad de los prestamistas, los organismos internacionales y el Estado estadounidense de imponer políticas a través del condicionamiento de recursos escasos, es decir, el mecanismo de isomorfismo coercitivo es lógicamente anterior y más profundo que los mecanismos de isomorfismo normativo, derivados de la hegemonía dentro de la elite estatal de una tecnocracia que compartía con ellos el mismo paradigma de políticas. Como ya se señaló durante el Ajuste estructural, y como se vuelve a señalar más adelante, el hecho de que se compartiera el mismo paradigma de políticas llevó a la élite estatal mexicana a adoptar una serie de medidas que apuntaban en la misma dirección que las exigencias de los prestamistas pero que las excedían en profundidad. Sin embargo, este episodio muestra que esta autonomía para *ir más allá en la misma dirección* no era igualmente eficiente para ir en *otra dirección*. La capacidad coercitiva de los prestamistas internacionales marcaba la dirección y un mínimo de profundidad en las transformaciones del Estado mexicano. La élite estatal podía hacer más en la misma dirección, pero no menos, a menos de que estuviera dispuesta a prescindir de esos recursos.

Pero en tercer lugar, este conflicto muestra como el mecanismo de articulación de los mecanismos isomorfismo coercitivo y normativo operaba de manera continuada, y permite verlo con mayor detalle. Si la hegemonía de la tecnocracia neoclásica había sido resultado de su afinidad con los prestamistas, calificandolos como los idóneos para negociar con ellos y consiguiendo así poder suficiente para hegemonizar la elites

estatal, lo que aquí se observa es como, dentro de la disputa intraparadigmática, opera el mismo mecanismo. Los prestamistas encontraron un aliado entre los tecnócratas neoclásicos pro comercio exterior presentes en la élite estatal, al mismo tiempo en que estos lograron desplazar a sus oponentes intraparadigmáticos gracias al apoyo decisivo que su coincidencia con los prestamistas les daba.

A reserva de profundizar en ello más adelante, no está demás señalar aquí la importancia de que el PRI mantuviera el monopolio del acceso a la élite estatal. El hecho de que la disputa sobre la evolución de la orientación del Estado mexicano se resolviera como una disputa intraélite estatal por el definitivo apoyo de los prestamistas internacionales tiene como condición la imposibilidad de que los grupos disidentes de estos últimos pudieran articularse y disputar la conducción del Estado desde otra estructura partidista. Como se analiza en los siguientes capítulos, la negociación con los organismos internacionales irá modificándose conforme tenga que ser compatible con la competencia electoral.

La más directa consecuencia de la adopción del Plan Baker fue un cambio en la orientación que el Estado mexicano pretendía dar a la economía, que desde entonces apuntaría fundamentalmente al comercio exterior y la captación de inversión extranjera para resolver la falta de ahorro interno. Como ya se señaló, este tipo de comercio aprecia como la forma de mantener los elementos centrales del paradigma de políticas neoclásicas al tiempo que evitar las contradicciones patentes entre crecimiento económico y estabilidad macroeconómica. La idea era que, orientando el crecimiento hacia afuera, este permitiría un superávit en la balanza comercial y la captación de las divisas necesarias para evitar los problemas inflacionarios y de déficit fiscal. Si desde la crisis de 1982 es posible observar un Estado que crecientemente negocia su pretensión de gobernar con agentes externos, aquí lo que se observa es un desplazamiento en las expectativas de sus negociaciones futuras, en los agentes con los cuales pretende interactuar cotidianamente.

En línea con estos planteamientos, el Estado mexicano no solo sustituyó los controles de importación por un sistema de tarifas, como exigía el FMI, sino que se incorporó al GATT, asumiendo toda una serie de reglas vinculadas al estímulo del comercio internacional, e implementó una serie de reformas que iban más allá de las exigencias

específicas que estos organismos demandaban. Es importante notar aquí la diferencia radical entre los mandatos que el paradigma de políticas impone al Estado en estas circunstancias con respecto a las de las negociaciones de 1982. El PIRE fundamentalmente establece objetivos que el Estado podía lograr por sí mismo, como reducir el déficit fiscal o el equilibrio de la balanza comercial. En cambio, en este momento del paradigma de políticas, el Estado pasa a ser un *promotor* del comercio exterior, el cual en última instancia no está en sus manos sino que depende de su poder infraestructural.

Las reformas de apertura comercial, como las que implicaba la incorporación al GATT, si bien favorecían la llegada de capitales extranjeros, en estricto sentido también favorecían las importaciones, no solo las exportaciones, pero lo hacían en el entendido de que al ser una estrategia adoptada también por otros Estados, esto permitiría el desarrollo de las exportaciones. Que la élite estatal mexicana fuera más allá de lo que las instancias externas le exigen en esta materia muestra que, en ciertos momentos y bajo ciertas circunstancias, los supuestos del paradigma de políticas pueden operar incluso por encima de los intereses estructurales de los agentes.

La segunda consecuencia importante de la adopción del Plan Baker, si bien no estaba incluida en este, fue la privatización de buena parte de las empresas estatales. Si al comienzo del sexenio de De la Madrid existían 1155 entidades públicas, que en conjunto aportaban el 18% del PIB y empleaban un millón de trabajadores, para el final del sexenio sobrevivirían tan solo 412 de ellas.¹⁹⁰ La racionalidad que orientaba estas privatizaciones era fundamentalmente la de obtener recursos extraordinarios para equilibrar en el corto plazo las finanzas estatales, lo que ha sido interpretado, en algunos trabajos, como que se trató de una privatización *no ideológica*, como lo sería la de la década de los noventa, sino *pragmática*.

Es cierto que durante este periodo se privatizó la industria no estratégica, la mayoría de ella creada durante la década de los setenta bajo la lógica de la sustitución de importaciones y de la cual una parte importante operaba en números rojos. Pero la interpretación de la privatización *pragmática* reproduce una lógica binaria que sólo

¹⁹⁰ Sarah Babb. *Op. Cit.*

distingue entre la orientación de *libre mercado* y su contrario, y que, por tanto, no permite observar la evolución gradual del paradigma de políticas neoclásico. Si bien es cierto que no se buscaba con estas privatizaciones abrir el terreno a la *libre competencia*, es fundamental notar el desplazamiento que operaba en la justificación de la industria paraestatal. Este cambio estaba presente desde el inicio del gobierno de De la Madrid, en la transformación de la secretaría de Patrimonio Nacional en la de Energía, Minas e Industria Paraestatal, que denotaba el desplazamiento del Estado como actor preponderante en el desarrollo económico al de promotor del mismo a través de acciones estratégicas. El que las privatizaciones de este periodo fueran compatibles con la postura que la élite estatal ya había adoptado, y que simultáneamente no fueran exigidas por los acreedores, muestra claramente cómo se trata de una medida *permitida*, más no *necesaria*, desde la perspectiva del paradigma de políticas que la orientaba, y que fue utilizada coyunturalmente para alcanzar los objetivos que su posición en las cadenas de interdependencia le exigía.

Pero quizá la más interesante de las consecuencias de la adopción del Plan Baker fueron las transformaciones que implicó en las negociaciones entre el Estado mexicano y la sociedad, en particular, los trabajadores y empresarios. El Programa de Ajuste Estructural ya había implicado una modificación importante en este campo, generando la oposición de los tecnócratas desarrollistas e imposibilitando la forma diferenciada de negociar del Estado con agentes globales y *domésticos*, como se señala más arriba. Pero lo significativo es que también en este ámbito el Plan Baker expande las exigencias del Estado a la *promoción* de cosas que escapan a su control directo.

Si bien la inflación ya era un problema fundamental desde los orígenes del paradigma de políticas neoclásico, una vez definida la misión del Estado en términos de estimular el comercio exterior, adquirió dimensiones críticas, pues condicionaba, además, el valor de los insumos, incluida la mano de obra, y por tanto, la valoración de los inversionistas extranjeros, es decir, lo que desde entonces se llamarían las *ventajas competitivas*. El problema radicaba en que dados niveles altos de inflación, los

agentes económicos anticipaban su efecto sobre los precios, incrementando la inflación en un mecanismo recursivo que generaba nuevos cálculos futuros.¹⁹¹

Para combatir la inflación, incentivar la inversión extranjera y promover las exportaciones, el Estado mexicano requería estabilizar los precios. Pero el mecanismo tradicional a partir del cual lo había logrado históricamente, el establecimiento de precios fijos y subsidios, se había convertido en una medida inutilizable, no solo por aparecer como *inadecuada* desde la perspectiva del paradigma de políticas neoclásica, sino por estar prohibida en los acuerdos derivados de la inserción en el GATT. El Estado, por tanto, debía *promover* una estabilización de los precios sin poder fijarlos directamente.

La respuesta a este problema fue el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que consistió en un acuerdo de mediano plazo entre el Estado, los trabajadores y los empresarios que permitiera fijar los precios y romper el ciclo inflacionario. En cierto sentido, la idea venía de la experiencia de otros Estados que habían enfrentado problemas similares en el cambio de orientación hacia el comercio exterior, un proceso de isomorfismo mimético. A grandes rasgos, el PSE establecía precios consensuados con los trabajadores y los empresarios, incluido el de la mano de obra. A los empresarios les otorgaba un plazo de tres meses tras el cual deberían garantizar que sus precios no fluctuarán más allá que la inflación real. A los trabajadores, les ofrecía un aumento salarial del 20% y un aumento extra de 15% al salario mínimo, a cambio de que en los siguientes años las alzas salariales no incrementaran más allá de la inflación.¹⁹² Esto último resultó particularmente relevante, pues se constituyó en el elemento central de la política salarial mexicana incluso cuando el PSE dejó de existir.

Ahora bien, en términos de contenido, como ya se dijo, el PSE iba en línea con las políticas que otros Estados implementaron en las mismas fechas para apuntalar el comercio exterior. Lo que caracterizó al PSE como una forma específica del Estado mexicano para hacer frente al problema de la inflación fue la capacidad de control

¹⁹¹ Jose Luis Avila. *Op. Cit.*

¹⁹² *Idem.*

sobre los agentes involucrados en el pacto que tenía gracias a la forma corporativista del patrón transaccional que establecía con los *sectores* sociales. A diferencia de lo que pasó en otros Estados con estrategias similares, la articulación de los trabajadores, campesinos y *sectores populares* en estructuras corporativas orgánicamente ligadas al PRI, el cual a su vez monopolizaba el acceso a la élite estatal y, por tanto, a los recursos que se distribuían a través del sistema de mediaciones corporativistas, permitió al Estado mexicano no solo que los representantes de los trabajadores aceptasen como propios los términos del acuerdo, sino controlar su cumplimiento en los siguientes años. Es decir, más allá de los imperativos paradigmáticos, la forma en que estos se llevaron a cabo estuvieron directamente articulados a la capacidad del Estado de gobernar *a través* de la sociedad, de su poder infraestructural.¹⁹³

El centro de este trabajo es el análisis de las transformaciones del Estado mexicano en la época neoliberal, y por tanto, el grado en que su acción fue o no efectiva para producir los cambios esperados en la economía interesan solo en la medida en que impactaron en los desarrollos subsecuentes de las transformaciones estatales. En el siguiente apartado se analiza esta cuestión con mayor profundidad. De momento, basta con señalar cómo, si bien las políticas que el Estado impulsaba se derivaban del paradigma que compartía su élite estatal con los acreedores internacionales, las posibilidades de implementarla dependían de recursos específicos que el Estado podía movilizar en patrones transaccionales *domésticos* particulares.

En resumen, si bien resulta consistente la explicación de que la dependencia de recursos del extranjero llevó a la tecnocracia neoclásica a hegemonizar la élite estatal gracias al hecho de que compartía el mismo paradigma de políticas que los prestamistas internacionales, y que esto permitió el desarrollo coevolutivo de los procesos de isomorfismo coercitivo e isomorfismo normativo, que llevaron a la adopción no solo de las medidas exigidas por los prestamistas sino a otras de mayor profundidad en la misma dirección, es indispensable agregar al menos cuatro consideraciones a esta explicación:

¹⁹³ Michael Mann. *Op cit.*

- 1) Los paradigmas de política no son estáticos. En concreto, el paradigma de políticas neoclásico ha evolucionado de manera similar a lo que Lakatos considera un programa regresivo: introduciendo hipótesis ad hoc o auxiliares para salvaguardar su núcleo monetarista.
- 2) El hecho de que distintos agentes compartan un determinado paradigma de políticas en un momento dado no implica que coincidan en cómo lidiar con las *anomalías* ni en el sentido en que éste debe de modificarse, en caso de que lo haga. La tecnocracia económica neoclásica que hegemonizaba la élite estatal mexicana se dividió ante la perspectiva de introducir el comercio exterior como hipótesis ad hoc para conciliar el crecimiento con el cuidado a las variables macroeconómicas. Los mecanismos que resolvieron esta disputa intraelite estatal en favor de los promotores del comercio exterior fueron los mismos que permitieron a la tecnocracia neoclásica hegemonizar la élite estatal en su disputa con los tecnócratas desarrollistas: el peso decisivo de los agentes pertenecientes al campo organizacional de las finanzas globales y la dependencia del Estado mexicano a los recursos que estos tenían. Este mecanismo opera de manera permanente.
- 3) El que la disputa sobre la orientación estatal se resolviera como un problema interno de la élite estatal estuvo condicionado, además, porque el PRI mantenía el monopolio del acceso a la élite estatal, previniendo que los diversos grupos buscarán otra vía de acceso a la misma.
- 4) La forma en que el Estado mexicano implementó las políticas derivadas del paradigma neoclásico estuvo condicionada tanto por su poder infraestructural como por la percepción que del mismo tenía. En particular, conforme el paradigma dejó de limitarse a los problemas monetaristas que el Estado podía gestionar directamente y empezó a exigirle *promover* el comercio exterior, el Estado mexicano echó mano del sistema de mediaciones corporativas para ejercer poder *a través* de la sociedad en la *promoción* de esos objetivos.

Los puntos 3 y 4 son particularmente relevantes, pues muestran muy claramente cómo las presiones isomórficas globales fueron procesadas de forma específica por el Estado mexicano. A reserva de profundizar el argumento en el siguiente capítulo, esto presenta una primera evidencia de la discusión planteada en el capítulo teórico de este trabajo relativa a la diferencia entre procesos isomórficos y resultados

convergentes. El cambio en las cadenas de interdependencia a lo largo del proceso de figuración que desembocó en la figuración neoliberal introdujeron procesos isomórficos entre los Estados como nunca antes se había observado, produciendo Estados formalmente muy similares. Sin embargo, dada la simultánea inserción de un determinado Estado en una pluralidad de patrones transaccionales, de ello no se sigue que se encuentren en un proceso convergente hacia un único tipo de funcionamiento estatal.

La articulación de la hegemonía de la tecnocracia neoclásica y su paradigma de políticas con el régimen político y los patrones transaccionales Estado-sociedad: un proceso coevolutivo .

A lo largo de este capítulo se han analizado las transformaciones del Estado mexicano a lo largo del primero de los dos periodos en que la tecnocracia neoclásica fue hegemónica dentro de la elite estatal, es decir, en el periodo de que va de 1982 a 1998, año de las primeras elecciones competitivas a nivel federal. Sin embargo, aún no se ha desarrollado a fondo porque este último fenómeno constituye un elemento suficientemente relevante para justificar esta periodización. El presente apartado busca responder esta cuestión y sentar las bases necesarias para analizar, en el siguiente capítulo, el período en que la tecnocracia neoclásica mantuvo su hegemonía pero tuvo que simultáneamente negociar su pretensión de gobernar con agentes y grupos de agentes diferentes a con los que lo había hecho: partidos políticos y ciudadanos que no formaban parte de la estructura corporativa.

Tanto en este capítulo como en el que le precede, se han analizado las transformaciones del Estado mexicano en función de cómo la élite estatal negoció con diversos agentes desde posiciones específicas en los patrones transaccionales derivados de su inserción en cadenas de interdependencia. Sin embargo, la disputa interestatal ha sido tratada de forma casi palaciega, como una disputa entre cuadros secretariales y tecnocracias específicas, es decir, entre grupos dentro del aparato estatal. Esta forma de disputa dentro del Estado estuvo condicionada por tres elementos: la subordinación del poder legislativo al ejecutivo, el monopolio del PRI

sobre los mecanismos de acceso a la élite estatal, y la disciplina partidaria a este monopolio asociada, y el control social, y sobre todo electoral, a través del sistema de los patrones transaccionales corporativistas. Las elecciones del 88 muestran cómo algunos de estos elementos venían ya desdibujándose, al tiempo que produjo transformaciones novedosas en otros. A continuación se analiza cómo estas transformaciones estuvieron por lo menos parcialmente asociadas a la hegemonía de la tecnocracia neoclásica y al paradigma de políticas que orientó su acción, mostrando que, en efecto, se trata de procesos coevolutivos.

La hegemonía de la tecnocracia neoclásica y su impacto en la disciplina partidaria y el monopolio priista del acceso a la élite estatal.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la reforma política de 1977 había producido dos cambios fundamentales en el sistema político mexicano. Por un lado, había introducido la representación proporcional en la cámara de diputados, abriendo la posibilidad real, aunque marginal, de que los partidos minoritarios fueran representados en el legislativo. Por el otro, abrió la puerta a la incorporación de nuevos partidos a la competencia electoral, a través del establecimiento del registro condicionado. Esto último sobre todo permitió tanto la legalización del Partido Comunista mexicano, hasta entonces clandestino, como la creación de nuevos partidos de izquierda, permitiendo canalizar electoralmente parte de la movilización social que antes carecía de canales institucionales.

Como también se mencionó en dicho capítulo, esto ha sido interpretado en la literatura sobre la transición democrática como el punto de arranque de un largo proceso que desembocará en la democratización del sistema político mexicano. En particular, algunos analistas del cambio político mexicano han argumentado que a partir de ahí comienza un proceso recursivo de profundización democrática, cuyos mecanismos estarían dados por una mayor competencia electoral, un consecuente fortalecimiento de los partidos políticos, una mayor capacidad de estos de exigir reformas electorales y, por tanto, una mayor competencia electoral.¹⁹⁴ En el siguiente capítulo, se discutirá

¹⁹⁴ Jose Woldemberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena, 2000.

más a fondo este planteamiento, mostrando su relativa capacidad explicativa para las transformaciones políticas posteriores a 1988.

Pero para el periodo que aquí se analiza, esta explicación endógena parece ser relativamente débil. Indudablemente, la posibilidad de que a las elecciones se presentara Cuauhtémoc Cardenas como candidato del Frente Democrático Nacional tiene como condición de posibilidad tanto la apertura de registros derivada de la reforma del 77 como la posibilidad de las candidaturas comunes, incorporada en la reforma del 86. Pero no parece haber evidencia robusta ni de una mayor capacidad de los partidos para negociar esta última ni de un crecimiento en la competencia electoral derivado de la competencia previa.

Es cierto que a lo largo de la década de los ochenta, diversas expresiones de izquierda empezaron a concurrir a las elecciones como parte de su estrategia política. Ya en 1982 el PSUM lanzó la candidatura a la presidencia de Arnoldo Martínez Verdugo, en una campaña articulada alrededor de la idea de un proyecto alternativo de nación, al igual que el PRT la candidatura de Rosario Ibarra de Piedra. Pero en ellas puede verse un rasgo fundamental de la izquierda partidista a lo largo de esta década: las elecciones se pensaban como un medio, un paso estratégico en el camino de la transformación social.¹⁹⁵ En este sentido, no es claro que se tratara de agentes orientados a ampliar sus oportunidades electorales a través de la consolidación de un sistema electoral competitivo, al menos no en este periodo. Es importante destacar que, en el otro extremo político, el PAN, el partido histórico de la derecha mexicana, si tenía un programa directamente asociado a la democracia electoral, vista como un fin en sí mismo. A lo largo de este periodo, además, este partido se orientaría crecientemente hacia los intereses del empresariado nacional, el cual se había distanciado del gobierno tanto por la nacionalización de la banca (y la negativa de De la Madrid de privatizarla) como por la apertura comercial, que les ponía en condiciones desventajosas frente a la burguesía internacional.

Pero más importante, estos partidos no tuvieron un buen desempeño electoral antes de 1988. Ciertamente, la izquierda ganó algunos municipios, y el PAN incluso llegó a

¹⁹⁵ Jose Woldenberg. Entrevista realizada el 21 de mayo de 2021.

competir fuertemente a nivel estatal en San Luis Potosí y Chihuahua, en procesos oscuros cuyo desenlace fue el de las acusaciones de fraude y la movilización panista por reformas electorales. Pero no es absoluto claro que durante este proceso los partidos se hayan fortalecido al punto de poder exigir nuevas reformas. Más que la canalización del descontento o de la diversidad ideológica a través de partidos diversos, pareciera ser que distintas corrientes políticas trataron infructuosamente de presentarse como tales.

De hecho, en la reforma de 1986, los saldos fueron más bien negativos: se eliminó el registro condicionado de partidos y se introdujo la cláusula de gobernabilidad en el congreso, que garantizaba la mayoría absoluta al partido más votado. Los partidos de oposición tampoco lograron acabar con la militancia colectiva, elemento central de la articulación entre el sistema de mediaciones corporativas y el PRI. La incorporación de las candidaturas comunes, que resultaría central para el 88, no parecía ser tan relevante en aquel momento como para considerarse un indicador de la capacidad de la oposición de imponer sus exigencias. Por tanto, hay que buscar la explicación de la competencia electoral de 1988 en otro lado, fuera de esta *mecánica* electoral.

El primer elemento para ello es identificar el origen de la candidatura de Cuauhtémoc Cardenas a la presidencia. Hijo del General Lázaro Cardenas, último presidente de la Revolución Mexicana y artífice de la transformación del PNR al PRM, es decir, de la incorporación de los *sectores* a la estructura orgánica del partido y por tanto de la forma corporativa del patrón transaccional Estado sociedad, Cárdenas representaba a la izquierda social del priismo, pretendidos herederos de la Revolución y convencidos del papel redistributivo del Estado, sobre todo en favor de los sectores populares.

Si bien se trata de un conjunto de políticos en cierto sentido cercanos a la tecnocracia económica desarrollista, es importante identificar la diferencia esencial: En los setenta, en algunos enclaves institucionales empezaron a desarrollarse distintas tecnocracias, es decir, grupos que ejercen la toma de decisiones en virtud de sus credenciales profesionales (sobre todo, posgrados en el extranjero) en algunas áreas, sobre todo económicas. Pero en general, la carrera partidista había sido la credencial fundamental para acceder a la élite estatal mexicana.

Esta estructura de carrera política estaba sostenida en tres elementos. Por un lado, la capacidad del PRI de monopolizar los mecanismos de acceso a la élite política. Esto garantiza una lealtad partidaria fuerte, pues la expulsión del partido implicaba el fin de la carrera política. Como Fidel Velásquez, líder de las organizaciones corporativas obreras, cínica y agudamente capturó en su célebre frase, *el que se movía no salía en la foto*.

Pero simultáneamente, esta estructura permitía que el desacuerdo político se procesara al interior del partido. No hay que olvidar que el PNR, primera denominación de lo que después sería el PRI, surgió como un partido capaz de resolver las disputas de los caudillos en las postrimerías de la revolución, que hasta entonces se habían resuelto con las armas. Evidentemente, no se trataba de un mecanismo muy democrático, pero sí muy efectivo.

En tercer lugar, hay que señalar que si bien la disidencia de la línea del partido implicaba el fin de la carrera de los aspirantes a formar parte de la elite estatal, la disciplina partidaria garantizaba una carrera política en el mediano plazo. Esto era cierto no solo para los aspirantes a formar parte de la elite estatal, sino que también lo era para la burocracia media y para la carrera dentro de las organizaciones corporativas. Sin ir más lejos, tanto López Portillo como Echeverría militaron en el partido más de veinte años antes de llegar a ser presidentes, en una sucesión de cargos que les llevó a diversas instituciones estatales.

Esta forma de funcionamiento interno del PRI se vio fuertemente comprometida en por lo menos dos sentidos por la llegada a la presidencia de De la Madrid, y más en general, por la hegemonía que alcanzó la tecnocracia neoclásica dentro de la élite estatal. En primer lugar, el hecho de que tanto la presidencia de la república como otros puestos fundamentales reservados hasta entonces para los políticos priistas fueran ocupados por agentes en virtud de sus credenciales tecnócratas y no políticas implicó el rompimiento con las formas tradicionales de carrera política, y con ello, con uno de los incentivos centrales de la disciplina partidaria. En segundo lugar, el hecho de que esta tecnocracia neoclásica orientara las negociaciones sobre el sentido de la acción estatal en función de los patrones transaccionales que establecía con los

agentes extranjeros pertenecientes al campo organizacional de las finanzas globales desestructuró la dinámica interna de resolución del disenso al interior del priismo.

Es decir, hasta 1982 el PRI había sido capaz de monopolizar el acceso a la élite estatal no solo por la naturaleza restrictiva del régimen político, sino porque, además, agrupaba a la totalidad de los agentes políticos con capacidad de desafiar su control en una forma organizacional capaz de procesar el conflicto entre ellos de una forma tal que los incentivos y riesgos percibidos condujeran a estos agentes a mantener la disciplina partidaria. La hegemonía de la tecnocracia neoclásica al interior de la élite estatal mexicana, y su orientación a negociar fundamentalmente con los prestamistas y organismos extranjeros, impidieron que esta dinámica pudiera seguirse reproduciendo de manera estable.

Así, en 1986 Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, entre otros, encabezaron un movimiento prodemocrático al interior del PRI, denominado *Corriente Democrática*. Este grupo se oponía a las políticas que, desde el paradigma neoclásico, el gobierno de De la Madrid había estado tomando, y sus objetivos últimos eran los de recuperar el *espíritu* de la revolución mexicana, la soberanía nacional (en contraste con la *cesión* de la política económica a las instituciones internacionales) y el papel redistributivo del Estado. Pero es importante señalar aquí que, en contra de las explicaciones endógenas del sistema de partidos, en esta primera estrategia *democracia* no estaba asociada a una mayor competencia electoral, sino a que los militantes fueran quienes definieran las candidaturas, rompiendo el mecanismo tradicional de designación pero al mismo tiempo reaccionando a la pérdida de capacidad de tramitar la diferencia que el cambio en las cadenas de interdependencia intrapartidaria derivado de la hegemonía de la tecnocracia neoclásica había producido.

Como puede verse, y en línea con lo planteado en el capítulo anterior, si bien el tema de la *democracia* sigue tomando fuerza en la dinámica política mexicana, mantiene una pluralidad de significados que no se agota en la dinámica electoral. Los partidos de izquierda mantienen una postura ambigua, donde las elecciones tenían un papel instrumental. Para la izquierda priista, el problema era fundamentalmente de la vida interna del Partido. Solo en la derecha electoral, concretamente en el PAN, es posible

identificar esa orientación hacia la competencia electoral que las explicaciones endógenas del sistema de partidos presuponen. Como se analiza en los siguientes capítulos, no será sino hasta 1994 que los distintos significados sociales de la democracia confluyan en esta perspectiva.

Ante el fracaso de la iniciativa democratizadora de la vida partidaria, la corriente democrática se escinde del PRI y lanza la candidatura de Cuauhtemoc Cardenas a la presidencia de la república. Aquí hay que conceder que la existencia de otros partidos de izquierda, derivadas de la reforma de 1977 y la posibilidad de las candidaturas comunes, derivada de la de 1986, fueron condición de posibilidad de que esto se tradujera en la candidatura común del Frente Democrático Nacional, conformado por el PARM (que originalmente postuló a Cardenas) y al que se sumaron el PFCRN, el PSD, el PPS y posteriormente el PMS.¹⁹⁶ Si bien la conformación del Frente es consistente con la explicación de que los partidos buscaban maximizar sus oportunidades electorales, lo que resulta problemático es explicar de esta forma la decisión original de la Corriente Democrática de escindirse del PRI. Dado los bajos resultados de los partidos opositores en elecciones federales previas, no parece claro que la expectativa de triunfo en un contexto de mayor competencia pueda explicar esta fractura.

Por tanto, la explicación que parece más plausible es que, dado que la hegemonía de la tecnocracia neoclásica y su orientación a través del paradigma de políticas que compartían con los prestamistas internacionales hacía imposible las negociaciones entre corrientes de pensamiento diferentes al interior del partido y modificaba las expectativas de carrera política en su interior, los incentivos que este patrón transaccional producía para fortalecer la disciplina partidaria se redujeron sustantivamente, al punto de incentivar la búsqueda de acceder a la élite estatal a través de la competencia electoral, incluso con escasas perspectivas de éxito.

El impacto social del Ajuste Estructural y el Pacto de Solidaridad Económica en los mecanismos de control social corporativo.

¹⁹⁶ Jose Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. *Op. Cit.*

Más allá de las razones que llevaron a la Corriente Democrática a escindirse del PRI y a postular la candidatura de Cárdenas, y de las que llevaron a los partidos de izquierda a articularse en el Frente Democrático Nacional, los resultados de las elecciones de 1988 implicaron un realineamiento electoral¹⁹⁷ que sorprendió a propios y extraños: el PRI perdió más de cinco millones de votos con respecto a la elección presidencial anterior. De la Madrid narra cómo, si bien se esperaban resultados relativamente adversos en algunas regiones del norte del país, los resultados en el centro y en el sur fueron una verdadera sorpresa para el gobierno y para el PRI.¹⁹⁸ La pregunta obligada para este trabajo es la de en qué medida este realineamiento electoral puede ser considerado como una consecuencia del cambio de posición del Estado en otras cadenas de interdependencia, o más concretamente, de la hegemonía de la tecnocracia neoclásica y de las políticas que implementaron a partir del paradigma de políticas que compartían con los prestamistas internacionales, es decir, hasta qué punto se trata de procesos coevolutivos.

Un primer acercamiento puede hacerse a partir de las expectativas sociales. Si bien desde al menos 1968 la legitimidad del Estado autoritario mexicano había sido cuestionada de manera más o menos regular, lo cierto es que hasta 1982 la población en general tenía la expectativa de que sus hijos vivirían mejor que ellos, expectativa casi siempre cierta. En esto es posible identificar un primer elemento que subyacía al consenso pasivo de la población frente al Estado autoritario y el sistema de partido único.¹⁹⁹ Posterior a esa fecha, la expectativa ha sido exactamente la contraria, que los hijos vivirán peor que los padres, tratándose de una expectativa generalmente acertada y que ha implicado una mucho mayor disposición al cambio político.

Pero el impacto del cambio en la orientación del Estado también puede analizarse en términos más estructurales. Si el control electoral era una de las principales funciones del sistema de mediaciones corporativistas, al tiempo que un indicador de su vigorosidad, los resultados de aquellas elecciones muestran un debilitamiento relativo de este sistema. Aquí es pertinente una distinción.

¹⁹⁷ Juan Molinar y Jeffrey Weldon. "Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo". En *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 52, No. 4 (1990): 229-262.

¹⁹⁸ Miguel de la Madrid. *Cambio de rumbo. Testimonios de una Presidencia, 1982-1988*. México: FCE, 2004.

¹⁹⁹ Jose Woldenberg. Entrevista realizada el 21 de mayo de 2021.

El sistema corporativo tenía, al menos, dos funciones. Por un lado, monopolizaba las formas de representación política de los sectores, definidos desde la fundación del PRM como obrero, campesino y popular, tiempo que los vinculaba orgánicamente al PRI. Es decir, existía una cúpula corporativa que mantenía la interlocución con el Estado y el partido y que filtraba las exigencias de las organizaciones integradas a los sectores. De esta manera, el sistema corporativo permitía el procesamiento selectivo de las demandas sociales.

Pero por el otro lado, el sistema corporativo era una forma de control social. A través de su estructura se redistribuían una serie de recursos a cambio de la disciplina interna de los sectores, recursos fundamentales no solo para las organizaciones agremiadas sino también para sus miembros individuales. El monopolio que la estructura sectorial tenía sobre el acceso a estos recursos garantizaba, además, que las organizaciones no se agruparan por fuera de este patrón transaccional o, al menos, que los costos asociados a esta decisión fueran sumamente altos y los resultados marginales. En este sentido, el sistema corporativo era en cierto sentido similar a lo que Peter Evans define como autonomía encarnada,²⁰⁰ es decir, una estructura que permitía al Estado tomar decisiones autónomamente y operarlas a través de agentes sociales orgánicamente vinculados a él, aunque fuesen extraestatales. Como ya se señaló, esto resultó crucial para que el Estado pudiera implementar ciertas políticas derivadas del paradigma de políticas neoclásico que no se limitaban a su poder despótico, sino que requerían un alto grado de poder infraestructural, como fue el PSE.

Ahora bien, en el primer sentido, no hay evidencia de que el componente cupular del corporativismo se haya debilitado en este periodo. Si se le mide en función de los legisladores provenientes de estas organizaciones, hasta mediados de la década de los noventa no solo no hay una disminución significativa de los que alcanzaban hasta

²⁰⁰ Peter Evans. "El Estado como problema y como solución". En *Desarrollo Económico*, Vol. 35, No. 140 (1996): 529-559.

posición a través del PRI sino que, sobre todo, son escasos los que alcanzaron esa posición a través de otro partido.²⁰¹

Sin embargo, en términos de control social es posible observar un debilitamiento del sistema corporativo y un vínculo de este debilitamiento con las políticas derivadas del paradigma neoclásico. Como ya se señaló, la pérdida del control priísta del voto es ya un indicador notable de este proceso. Pero también lo es la cantidad de organizaciones disidentes que surgen en este periodo. Si bien estas organizaciones no alcanzaron a ser suficientemente poderosas como para disputar la representación sectorial ni para constituirse en los interlocutores del Estado si muestran claramente que los incentivos de la disciplina sectorial se habían debilitado considerablemente.

En cuanto al sector obrero, lo primero es recordar que la industrialización en México se llevó a cabo como proyecto de Estado, y que en este sentido, una parte importante de la industria correspondía a las empresas paraestatales y, por tanto, también de la mano de obra. Considerando esto, es evidente un primer vínculo entre las políticas implementadas por la tecnocracia neoclásica y el debilitamiento del sector obrero del sistema corporativo en términos de control social. La privatización de cientos de empresas paraestatales, si bien una buena parte eran de tamaño más bien mediano, implicó o bien el desempleo o bien un cambio de patrón para cerca de un millón de trabajadores. Este cambio en los patrones transaccionales en que los trabajadores se encontraban situados modificó, necesariamente, los canales de articulación que tenían con el sistema corporativo, con el PRI y con el Estado.

Pero además, la privatización de estas empresas, y más en general la política económica centrada en las exportaciones y los indicadores macroeconómicos, es decir, supeditados a los imperativos de la deuda, representaban una fractura en el consenso que había articulado al mundo del trabajo con el Estado. Las organizaciones obreras disidentes más importantes en este periodo fueron sindicatos de la industria paraestatal que empezaron a organizarse con independencia de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), entre los cuales destacan el

²⁰¹ Graciela Bensusán y Kevin Middlebrook. *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México: CLACSO-FLACSO-UAM, 2013. Debo esta referencia a Luis Emilio Gimenez Cacho, FCPyS-UNAM.

Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM).

A finales de 1985, es decir, cuando el PAE llegaba a su fin y se evaluaría si las medidas originalmente planteadas como contingentes se mantendrían o no, el SME se posiciona en los siguientes términos:

“evitemos que el cumplimiento de etapas, reglas, pasos y tiempos planeados con un enfoque puramente económico, al ser ejecutado sin sensibilidad política provoquen el juego de acciones y reacciones que fatalmente llevan- la historia, la realidad lo enseñan trágicamente- a la expresión en formas cada vez más enérgicas con la pérdida, al final, de la libertad, la democracia”.²⁰²

Se trataba de un último llamado al procesamiento interno del conflicto ideológico. Cabe destacar aquí la idea de la ejecución *puramente económica* y la falta de *sensibilidad política*, claramente vinculada a la hegemonía de la tecnocracia neoclásica y a la trayectoria *no política* de sus integrantes, comparada con la de la tradicional carrera política priista.²⁰³ No está de más enfatizar el sentido de la palabra *democracia* en este pronunciamiento que, como se discutió más arriba, estaba fundamentalmente asociada al proyecto de desarrollo nacional, como opuesto a la subordinación a los acreedores internacionales.

Al poco tiempo, pero una vez hecho público que el gobierno de De la Madrid mantendría las políticas de Ajuste de manera permanente, el discurso del SME dio un vuelvo muy representativo de las organizaciones disidentes de la época:

“En virtud de que la deuda no fue contraída por los trabajadores, nos negamos a que se siga pagando con detrimento de los salarios. No aceptamos más sacrificios en el ingreso de los trabajadores.”²⁰⁴

²⁰² Jose Luis Avila. *Op. Cit.*

²⁰³ Al parecer, la idea del PSE fue sugerida a De la Madrid por Lopez Portillo. Jose Luis Avila. *Op. Cit.* Esto resulta interesante en el sentido de ilustrar como las carreras políticas tradicionales del priismo estuvieron más asociadas al sistema corporativista, y por tanto lo conocían mejor. Los tecnócratas neoclásicos, dada su trayectoria al interior del campo organizacional de las finanzas globales, parecen haber tenido poco conocimiento de su funcionamiento real.

²⁰⁴ *Idem.*

Si en el extracto anterior aparecía todavía un tono conciliatorio expresado en la forma gramatical de la primera persona del plural, esta identidad se había transformado ya en claro antagonismo. La situación era similar a la ya descrita en las cúpulas del PRI: el sistema corporativo también había sido capaz de tramitar el disenso interno de una forma muy poco democrática pero bastante efectiva, permitiendo la coexistencia y disciplina interna, pero una vez que la tecnocracia neoclásica hegemonizó la élite estatal, y definió su acción a partir del paradigma de políticas que compartía con los acreedores internacionales, estos mecanismos quedaron desarticulados.

En cuanto al *sector campesino*, el proceso fue similar. Si bien no existía un vínculo tan directo como el de la privatización de empresas y el control salarial, los impactos de la reforma económica para el campesinado fueron igualmente desastrosos. Sobre todo, la reducción o desaparición de los subsidios y los problemas asociados a la inflación afectaron las condiciones anteriores de vida de esta población. Ante ello, surgieron diversas formas organizativas por fuera del control corporativo. Si bien la mayoría de ellas fueron de naturaleza local y con reivindicaciones particulares, algunas alcanzaron a conformar estructuras organizativas regionales, como la CNPA, la UNORCA y la CIOAC.

En cuanto al llamado *sector popular*, es necesario considerar dos elementos no asociados al paradigma de políticas neoclásico. Por un lado, el crecimiento masivo de la Ciudad de México durante la década de los setenta, fundamentalmente asociado a las grandes migraciones campo ciudad de esa década. Si bien es cierto que para el periodo analizado en este capítulo la capital del país dejó de ser el destino principal de la migración interna, el impacto de su crecimiento en la década anterior había constituido grandes zonas de urbanización caótica, sobre todo en su periferia, muchas veces derivadas de tomas de predios y sin servicios públicos. Si bien es cierto que el único rubro del gasto social que presentó crecimiento absoluto durante el gobierno de De la Madrid fue el de la construcción de vivienda,²⁰⁵ este no alcanzó a solventar estos problemas, que dotaban a la dinámica urbana de un ingrediente fuertemente explosivo.

²⁰⁵ *Idem.*

El otro elemento fue más coyuntural: el terremoto que sacudió a la ciudad, y otras regiones en 1985. Sus consecuencias fueron devastadoras, pero lo más importante aquí fue la combinación de dos factores: la lentitud e incompetencia de la respuesta estatal y la rápida, espontánea y vigorosa organización ciudadana ante el desastre. En este contexto, se articularon distintos grupos organizados para responder a la emergencia y que, posteriormente, se articularon con los sectores urbanos marginales recién mencionados. Las organizaciones más importantes de este proceso fueron la Asamblea de Barrios y el Movimiento Urbano Popular. Aquí, a diferencia de los otros dos sectores, más que un proceso de desarticulación del *sector popular corporativo*, parece más bien haber una limitada capacidad de este de articularse a las problemáticas sociales emergentes. Esto estuvo íntimamente ligado al poco margen que dejaba al sistema corporativo la política orientada por el paradigma neoclásico, destacadamente los pocos recursos que podía canalizar y redistribuir al interior de su estructura.

La inmensa mayoría de estas organizaciones independientes del sistema corporativo se articularon en la candidatura de Cardenas, formando parte del FDN. Sin embargo, su peso demográfico claramente resulta insuficiente para explicar el realineamiento electoral. Al respecto, resulta razonable sostener que si bien el debilitamiento del sistema corporativista era condición necesaria para la emergencia de organizaciones independientes, no era condición suficiente. Dicho de otro modo, el debilitamiento de la capacidad de control social del corporativismo fue mucho más amplio que la iniciativa de organizarse independientemente. Por tanto, la formación de estas organizaciones independientes debe tomarse más como un indicador que como una medición directa del debilitamiento de la capacidad de control social del corporativismo.

Pero es posible identificar otro elemento relevante para esta discusión, el empeoramiento de las condiciones de vida derivado de las políticas de orientación neoclásica. En términos socioeconómicos, durante el periodo aquí analizado sobresalen tres indicadores: el deterioro de los ingresos reales de la gran mayoría de la población, el crecimiento del desempleo y el incremento de la desigualdad. Es decir, el deterioro se dio fundamentalmente en los sectores medios y bajos. Ante esta

coyuntura, aparecieron dos estrategias a través de las cuales las unidades económicas familiares buscaron sobreponerse a este contexto: la migración y el empleo informal, fundamentalmente en la forma de autoempleo.

La migración durante este periodo tuvo no solo un aumento cuantitativo considerable, sino dos cambios cualitativos. En primer lugar, creció exponencialmente la migración a Estados Unidos, incluida la de no retorno. Desde entonces, las remesas enviadas por mexicanos desde Estados Unidos serán un componente central tanto de la economía familiar como de los ingresos de divisas del Estado. Este cambio da cuenta de la escasa capacidad redistributiva de las formas tradicionales de los patrones transaccionales Estado-sociedad.

Sin embargo, lo más relevante para este trabajo fue la migración interna. El otro cambio cualitativo fue que el Distrito Federal dejará de ser el principal destino de la migración intranacional y este se desplazará a ciudades medianas, fundamentalmente a aquellas donde la industria maquiladora ofrecía oportunidades de trabajo. No está demás señalar que este auge era uno de los elementos centrales de la orientación de la política estatal hacia el comercio exterior. Como se sabe, la migración implica la ruptura de buena parte de los vínculos sociales de quien la emprende. Esto es igualmente cierto para aquellos que los vinculaban al sistema corporativo. Dado que, en buena medida, estos migrantes encontraban empleo en un sector relativamente novedoso y en crecimiento como el de la manufactura de exportación, resulta razonable suponer que sus vínculos con el sistema corporativo fueran relativamente débiles.

La otra estrategia fundamental a través de la cual amplios sectores de la población enfrentaron la caída relativa en sus condiciones de vida fue el empleo informal, sobre todo en la forma de autoempleo. El trabajo informal llegó a representar la tercera parte de la PEA no agrícola en 1988, estimándose en entre 7.3 y 10.7 millones de trabajadores.²⁰⁶ Aquí, el empleo informal tiene un doble significado para la discusión de los mecanismos de control social del Estado: el hecho mismo de su crecimiento muestra una incapacidad estatal de regular el mundo del trabajo, una pérdida relativa

²⁰⁶ *Idem.*

de poder infraestructural, si se le compara con periodos previos. Pero además, este tipo de trabajadores no cabía ni en el sector obrero ni en el campesino, lo cual, de la mano de la incapacidad de las estructuras del sector *popular* de incorporar nuevas realidades sociales, implicó que este grupo de trabajadores no se encontrara orgánicamente vinculado al sistema corporativista.

Ahora bien, hasta aquí se han mostrado transformaciones socioeconómicas y organizativas que muestran el debilitamiento del sistema corporativista, al menos en su dimensión de control social. Se han propuesto mecanismos explicativos que los vinculan con las políticas derivadas del paradigma neoclásico y con la hegemonía de la tecnocracia homónima. Y se ha sostenido que estas transformaciones son un componente esencial para entender el realineamiento electoral de 1988, sosteniendo que, más que de la *mecánica* endógena del sistema de partidos, la creciente competitividad electoral fue un proceso que coevolucionó con los estudiados más arriba. ¿Qué evidencia hay de que, en efecto, estos elementos son fundamentales para explicar el realineamiento electoral?

Una buena fuente de información para analizar esta cuestión es el trabajo de Juan Molinar y Jeffrey Weldon,²⁰⁷ que analiza estadísticamente la asociación entre voto por un determinado partido y variables socioeconómicas y regionales, comparando estos resultados entre las elecciones anteriores a las de 1988. Con ello, es posible identificar la relación entre estas variables y el cambio en los comportamientos electorales. Como se muestra a continuación, sus resultados son consistentes con lo recién planteado.

Lo primero que hay que destacar de ese trabajo es su hallazgo de que la variable regional sólo es estadísticamente relevante para las votaciones en Michoacán y en el Distrito Federal. Michoacán es el lugar de origen tanto de Cuauhtémoc Cárdenas como de su padre, el General Lázaro Cárdenas, y el primero había sido recientemente gobernador del Estado. En cuanto al DF, este comportamiento muestra que “continúa siendo una entidad con rasgos idiosincráticos propios”. Lo relevante para este trabajo es la no asociación entre realineamiento electoral y la variable regional para el resto

²⁰⁷ Molinar y Weldon. *Op. Cit.*

del país. Al parecer, no fue producto de un cambio idiosincrático regional, sino de los elementos socioeconómicos de la población que las componían.

De las variables que Molinar y Weldon analizan hay tres que son relevantes para lo aquí discutido, al tiempo en que son las estadísticamente más significativas de entre el total de variables que analizan: urbanización, migración interestatal y manufactura. En cuanto a la urbanización, los resultados muestran que en distritos electorales urbanos se profundiza la asociación estadística con el voto en favor del PAN, si bien esta ya existía en elecciones previas. En los distritos rurales (no urbanos), tradicionalmente asociados al voto en favor del PRI, lo que se observa es un crecimiento importantísimo en favor de los partidos que componen el FDN. De hecho, excluyendo Michoacán y DF, el voto cardenista fue fundamentalmente rural.

Este mecanismo de *pinza*²⁰⁸ muestra que más que una competencia electoral entre todos los partidos, el realineamiento electoral se dio a expensas del voto tradicionalmente priista. Esto es consistente con la hipótesis de que el debilitamiento del sistema corporativo fue un elemento fundamental en el realineamiento electoral. En el ámbito rural, donde la presencia panista había sido siempre marginal y, por tanto, no tenía mucho que perder, y dado que la participación electoral fue menor que en otras ocasiones, resulta claro que el crecimiento del FDN fue sobre todo entre votantes tradicionales del PRI. Aquí probablemente se combinan dos mecanismos causales, el debilitamiento del sistema corporativo y el *arrastre* de la escisión de la Corriente Democrática del PRI. En dado caso, como se discutió más arriba, ambos fenómenos están íntimamente relacionados con la hegemonía de la tecnocracia neoclásica y el paradigma de políticas que compartían con los acreedores internacionales, de tal forma que el realineamiento sigue siendo inexplicable sin estos dos últimos factores.

En cuanto a los distritos receptores de inmigrantes provenientes de otros estados, se observan dos tendencias simétricas: la votación panista mantiene una correlación negativa, que se profundiza y los partidos que conforman el FDN mantienen una correlación positiva, que también se vuelve más robusta. Si bien aquí es posible que

²⁰⁸ *Idem.*

exista una cierta superposición entre los votos del PAN y del FDN, dado que se trata de distritos a los que llegaron muchos nuevos votantes esto resulta poco probable. En dado caso, la asociación entre voto por el PRI y migración interna, si bien fue siempre débil, pasó de positiva a negativa en este periodo. Esto demuestra que el sistema corporativo era incapaz de incorporar a los migrantes, fortaleciendo la hipótesis de su debilitamiento, tanto organizativo como en términos de los recursos disponibles para redistribuir en su seno. Si además se considera que la migración creció en este periodo como consecuencia de la disminución del valor real del salario y del empleo como consecuencia del PAE y el PSE, el vínculo entre este comportamiento electoral y las políticas neoclásicas es evidente.

Por último, en los distritos manufactureros, lo que se observa es el desfonde del PRI. Tanto el PAN como el FDN presentan una asociación positiva en estos distritos, si bien es cierto que la del PAN se reduce en magnitud y la del FDN crece. Si se considera que el crecimiento del sector manufacturero durante este periodo se debió de manera casi exclusiva al crecimiento de las maquiladoras como parte de la orientación de la política económica hacia el comercio exterior, nuevamente es claro el vínculo con las políticas neoclásicas. Pero además, hay que considerar que dada esta orientación, el tema de las *ventajas comparativas* era uno de los elementos fundamentales de la política económica, incluido el bajo costo de la mano de obra y las libertades contractuales de las empresas. Por tanto, resulta razonable sostener que los trabajadores de la maquila no se encontraban igualmente vinculados con el *sector obrero* del priismo si se les compara con los trabajadores de la industria tradicional.

En cuanto a la relación entre informalidad y realineamiento electoral, no hay información disponible que permita poner a prueba la hipótesis planteada más arriba. Sin embargo, dado que la informalidad misma es un indicador de pérdida de control social por parte del aparato estatal, y que en el periodo aquí analizado no hay evidencia de que la informalidad estuviera vinculada a *otros* mecanismos corporativos,²⁰⁹ y considerando que para los otros elementos discutidos fue posible identificar un vínculo entre debilitamiento del sistema corporativo y realineamiento

²⁰⁹ Esto cambiará en las siguientes décadas, con la emergencia del *neocorporativismo*.

electoral, resulta razonable esperar resultados y mecanismos similares. Esto es consistente con los hallazgos existentes sobre actitudes y opiniones entre trabajadores informales, que señalan un mayor grado de disconformidad con los gobiernos y con los regímenes políticos bajo los cuales viven, lo que se traduciría en un voto no priista.²¹⁰

Los resultados electorales de 1988 modificaron los mecanismos a través de los cuales el Estado negociaba con otros agentes y grupos de agentes, en particular, con los prestamistas y organismos internacionales. Este punto ha pasado desapercibido para las explicaciones centradas en la confluencia de los paradigmas de políticas entre la élite estatal mexicana y los agentes pertenecientes al campo organizacional de las finanzas globales, porque ciertamente la hegemonía de la tecnocracia neoclásica en la élite estatal mexicana se extenderá todavía otros dos sexenios, en los cuales no solo el ejecutivo (y sus secretarías) seguirán siendo controladas por este grupo, sino que mantendrán la voz cantante y la posición hegemónica en la definición de la orientación política estatal.

Sin embargo, en ese año el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Esta transformación implicó que, al menos para transformaciones que requieran de modificaciones constitucionales, la tecnocracia neoclásica tuviera que negociar con por lo menos algunos diputados pertenecientes a un partido político diferente, introduciendo en la negociación intraestatal a un conjunto de agentes que no necesariamente compartían el paradigma de políticas neoclásico y que, sobre todo, no se habían formado en el campo organizacional de las finanzas globales. Es decir, la priorización de las negociaciones enmarcadas en el patrón transaccional con los prestamistas internacionales, que implicaba incluir en lo negociable en ellos transformaciones negociadas en otros patrones transaccionales, dejó de ser algo definible exclusivamente por la tecnocracia neoclásica. Esta cuestión se analiza en el siguiente capítulo pero, a manera de ejemplo, puede comprobarse como durante el período discutido en este capítulo el paradigma de políticas neoclásico fue ajeno, y en muchos momentos contrario, a los intereses de la burguesía nacional. Solo cuando

²¹⁰ Benjamín Temkin Yedwab y Diana Penagos Vásquez. "Actitudes y opiniones políticas de los informales en América Latina". En *América Latina Hoy*, Vol. 63 (2013): 141-176.

la tecnocracia neoclásica se vió obligada a negociar con por lo menos algún otro partido político será que el PAN, partido para entonces fuertemente articulado con el empresariado nacional, negocie la introducción de los intereses de este sector dentro de la definición de la política económica.

La conclusión general es que las transformaciones del Estado en un ámbito específico, sea este su política económica o su régimen político, no pueden ser explicadas exclusivamente por su dinámica endógena. Es indispensable considerar, *además*, el impacto de las negociaciones que permanentemente lleva a cabo el Estado en otros ámbitos y con otros agentes y grupos de agentes, sean estas buscadas o no buscadas. Es decir, las transformaciones estatales coevolucionan de manera permanente y no lineal con una pluralidad de otros procesos, dada la simultánea inserción del Estado en diversos patrones transaccionales.

En términos más concretos, la forma en que el Estado mexicano respondió a las presiones de los organismos y prestamistas internacionales a las que su posición en las cadenas de interdependencia globales lo exponían, no puede ser explicada *únicamente* a partir de la hegemonía de la tecnocracia neoclásica y la confluencia de esta en el mismo paradigma de políticas que aquellos. Es necesario considerar, *además*, la forma en que la existencia de un partido hegemónico y fuertemente disciplinado, que monopolizaba el acceso a la élite política, *permitió* que la disputa intraestatal se resolviera *desde dentro* en favor de la tecnocracia neoclásica, así como el hecho de que el control social derivado del sistema corporativista permitió a la tecnocracia neoclásica priorizar sus negociaciones en los agentes internacionales, así como llevar a cabo elementos centrales de su política *a través* de este sistema.

De igual manera, si bien las reformas políticas de 1977 y 1986 fueron *necesarias* para la emergencia de elecciones competitivas, igualmente lo fueron las consecuencias sociopolíticas de las negociaciones que el Estado llevaba a cabo con los prestamistas e instituciones extranjeras, y los cambios en la composición de la elite política que a ellas se articularon, fundamentalmente el cambio en la carrera política asociado a la hegemonía de la tecnocracia neoclásica. Para el periodo que se analiza en este capítulo, estos elementos parecen ser más relevantes que la dinámica interna del sistema político.

Es decir, se trata de procesos que coevolucionan de manera permanente y no lineal. Solo el análisis de las cadenas de interdependencia que articulan a los patrones transaccionales en los que cada uno se desarrolla permite dar cuenta de sus transformaciones. Esto es consistente con la propuesta de este trabajo de reservar el término *neoliberalismo* para un patrón coevolutivo relativamente estable entre procesos, a su vez compuestos por patrones transaccionales específicos, en vez de utilizarlo como una causa maestra de transformaciones concurrentes, como normalmente se le utiliza en los análisis sustancialistas.

En el siguiente capítulo se analiza cómo el debilitamiento del monopolio de PRI sobre la composición de la elite estatal, así como del sistema corporativista, llevó al Estado mexicano modificar los patrones transaccionales domésticos que establecía tanto con los aspirantes a formar parte de la elite estatal como con la población a la que pretendía gobernar como última instancia, de forma tal que las negociaciones que en ellos emprendía fueran compatibles con las que se le exigía en el patrón transaccional establecido con los acreedores internacionales. Paralelamente, si bien la tecnocracia neoclásica seguirá siendo hegemónica durante ese periodo, el cambio en los patrones transaccionales *domésticos* también modificará a los que constituye con los prestamistas e instituciones internacionales.

Capítulo IV: Las transformaciones del Estado mexicano y la emergencia de su forma estable en la época neoliberal. Primera parte.

En este y el próximo capítulo se analizan las transformaciones del Estado mexicano en el periodo comprendido entre el año de 1988 y el año 2000. En el capítulo anterior se analizó un periodo en el que el Estado mexicano orientó su acción fundamentalmente hacia las negociaciones con agentes financieros internacionales, utilizando para ello los patrones transaccionales *domésticos* a través de los cuales tradicionalmente negociaba su pretensión de gobernar, minando, simultáneamente, la posibilidad de que éstos se reprodujeran de manera estable. En cambio, en el periodo que se analiza en estos dos capítulos, lo que se observa es que el Estado mexicano se vio obligado a reconstruir los patrones transaccionales *domésticos* de forma tal que le permitieran mantener su pretensión de gobernar como última instancia al mismo tiempo que se adaptaba a las transformaciones de las cadenas de interdependencia globales en las que se ve inserto. A lo largo de este complejo periodo, compuesto de múltiples procesos de cambio coevolutivo, surge una forma estatal más o menos estable, que se mantiene, en lo fundamental, hasta el día de hoy. Esta nueva forma se caracteriza tanto por la capacidad de reproducción de los nuevos patrones transaccionales *domésticos* como por la estabilidad de la posición del Estado mexicano en las cadenas de interdependencia globales y los patrones transaccionales que ellas establece.

El presente capítulo comienza analizando la situación en la que se encontraba el Estado, y su élite política, tras las elecciones de 1988. Posteriormente, se analizan las transformaciones del Estado mexicano desde ese año hasta el año 2000. Al tratarse de un proceso complejo, lleno de interacciones coevolutivas no lineales, es necesario realizar ciertos recortes analíticos para su mejor exposición, sin olvidar que se trata de abstracciones que reducen la complejidad real del proceso. Por ello, en el resto del capítulo, se analizan las transformaciones del Estado mexicano vinculadas al cambio en el patrón transaccional que establece con los prestamistas, organizaciones y mercados financieros internacionales, mostrando cómo si bien estos cambios obedecen en buena medida a las transformaciones en las cadenas de interdependencia globales en las que se ve inmerso, resulta igualmente relevante su

coevolución con ciertos elementos del desarrollo de los patrones transaccionales *domésticos*. El capítulo concluye caracterizando la subfiguración financiera global, que presenta un alto grado de estabilidad, y la igualmente estable posición del Estado mexicano en ella.

A la inversa, en siguiente capítulo, se analiza la evolución de los patrones transaccionales *domésticos* en los que el Estado está implicado, mostrando cómo el detonante de estas transformaciones fue su imposibilidad de reproducirse de manera estable en el contexto de las transformaciones estatales derivadas de su posición en las cadenas de interdependencia globales. En él se muestra cómo, si bien el objetivo fundamental del Estado en la evolución de estos patrones transaccionales es mantener su pretensión de gobernar como última instancia sobre los agentes *domésticos*, existen múltiples procesos coevolutivos con los patrones transaccionales globales en los que el Estado se ve envuelto. En concreto, en el próximo capítulo se analizan, por un lado, las transformaciones en el patrón transaccional de relaciones Estado-sociedad, mostrando cómo si bien las cadenas de interdependencia que lo constituyen no alcanzan a ser suficientemente *cerradas* como para hablar de una subfiguración, el nuevo patrón interaccional Estado sociedad es igualmente estable, y, por el otro, la evolución del régimen político mexicano a partir de las transformaciones en el patrón interaccional que mantienen el Estado y los partidos políticos, mostrando cómo de él emerge una subfiguración electoral relativamente estable. En las Conclusiones de este trabajo se recuperan estos tres elementos para caracterizar brevemente la forma estable que ha alcanzado el Estado mexicano en la época neoliberal.

El Estado mexicano y su elite tras la elección de 1988:

Los resultados de la elección de 1988, como se discutió en el capítulo anterior, mostraron que al menos tres elementos fundamentales de la forma como tradicionalmente el Estado había negociado con los agentes internos su pretensión de gobernar se habían erosionado como consecuencia de orientar su acción fundamentalmente hacia los organismos internacionales, de guiarla a través del paradigma de políticas neoclásico que desde ellos era impulsado y de la hegemonía

que esta orientación había permitido alcanzar, dentro de la élite estatal, a la tecnocracia neoclásica. En concreto, la orientación hacia políticas derivadas del paradigma neoclásico, ya fueran impuestas coercitivamente o adoptadas a través del mecanismo de isomorfismo normativo, habían acabado con la posibilidad de negociación entre los diferentes actores del grupo en el poder, minando uno de los elementos centrales de la histórica cohesión del PRI. Al mismo tiempo, la hegemonía que la tecnocracia neoclásica había alcanzado en la élite estatal había sustituido las credenciales políticas en el acceso a la élite estatal por las profesionales, rompiendo los mecanismos tradicionales de carrera política y reduciendo los incentivos de la disciplina partidaria. Además, las consecuencias, buscadas y no buscadas, de las políticas orientadas por dicho paradigma habían desarticulado mecanismos fundamentales del corporativismo como patrón transaccional Estado-sociedad, en particular las que permitían mantener a través suyo un alto grado de control social y electoral.

Los resultados electorales de ese año no solo fueron indicador de este proceso, sino que además, y de la mano con la conformación del gobierno que de ella emergió, igualmente profundizaron el desequilibrio en las formas tradicionales de negociación de la pretensión estatal a gobernar. En primer lugar, demostró la viabilidad de la competencia electoral, o al menos, de la disputa del gobierno a través de un partido diferente al PRI. Esto no sólo permitió a diversas organizaciones sociales, y a la ciudadanía en general, replantear su orientación política, incentivándolas a seguir organizándose por fuera del sistema corporativista orgánicamente vinculado al PRI, continuando su debilitamiento, sino que abonó al debilitamiento de la disciplina partidaria priista, toda vez que este partido dejaba de percibirse como la única opción para la carrera política y para acceder a puestos de elección popular.

En segundo lugar, los resultados mismos de las elecciones debilitaron tanto al PRI como a la tecnocracia neoclásica que hegemonizaba la élite estatal. El partido había perdido, por primera vez en su historia, la mayoría calificada en el Congreso y por tanto, si bien conservaba una mayoría absoluta que le permitía modificar las leyes por sí mismo, se vio incapaz de reformar la Constitución sin negociar con algún otro grupo legislativo. Para la tecnocracia neoclásica, que hasta entonces tan solo había orientado su acción a los agentes internacionales pertenecientes al campo

organizacional de las finanzas globales, esto implicaba un duro golpe a sus capacidades de mantener esas negociaciones, toda vez que para adaptarse a ellas necesitarían, además, considerar las negociaciones emprendidas con al menos otro partido político. Esto se volvía todavía más problemático al considerar que el reto electoral provenía de una candidatura explícitamente antagónica a esta tecnocracia y al paradigma de políticas que impulsaba.

Para el PRI, esta pérdida relativa de escaños implicaba un golpe importante a su vida interna. Si bien había ganado las elecciones presidenciales y la mayoría de las diputaciones, nunca antes había habido tal cantidad de candidatos priistas que no obtuvieran un puesto de elección popular. Así, a la mayor percepción de posibilidades de hacer carrera política por fuera del PRI se sumaba una menor expectativa de conseguirla dentro de este partido.

Pero además, una vez que Salinas hizo públicos los nombramientos dentro de su gabinete, quedó claro que la hegemonía de la tecnocracia neoclásica continuaría. Salinas mismo no sólo era un tecnócrata neoclásico con estudios en Harvard, sino que había sido el principal impulsor dentro de la elite estatal mexicana de que el paradigma de políticas neoclásico evolucionara en la dirección de la promoción del libre comercio, en línea con el desarrollo del mismo observado en el campo organizacional de las finanzas globales. Lejos de buscar reconstruir el consenso dentro de las fuerzas internas del PRI, sus nombramientos claramente apuntaban a mantener el control tecnocrático sobre los principales ámbitos del gobierno, en particular en cuanto a la política económica, tanto *interna* como *externa*. Nombrando a Pedro Azpe, egresado del MIT y el ITAM, como secretario de hacienda, a Jaime Serra Puche, egresado de Yale, como Secretario de Comercio y manteniendo a Miguel Mancera al frente del Banco de México, Salinas mandaba claramente el mensaje tanto a los prestamistas y organismos financieros internacionales, como a los grupos internos del PRI, de que la orientación económica del Estado no se modificaría.

Al inicio de su sexenio, el panorama de Salinas en cuanto las relaciones del Estado con los agentes internacionales no podían ser más diferentes que con los *domésticos*. Frente a los acreedores y organismos financieros internacionales, se presentaba

como el principal impulsor, dentro de la misma tecnocracia neoclásica mexicana, de la incorporación del *libre comercio* como parte del paradigma de políticas neoclásico, al tiempo que refrendaba, a través de su gabinete, el compromiso de mantener la misma orientación compartida con estos agentes. En cambio, hacia el interior el panorama era diametralmente opuesto: llegaba a la presidencia acusado de ganar fraudulentamente las elecciones, carente de cualquier tipo de legitimidad, al punto de que los candidatos de oposición exigieron, de manera conjunta, el *restablecimiento de la legalidad*. Dentro de su mismo partido, encontraba fuertes oposiciones, sobre todo de los grupos que, sin haberlo abandonado cuando la escisión del FDN, no compartían el paradigma de políticas neoclásico, pero también por parte de distintos grupos que simplemente veían minado su poder tanto por volverse esta la única racionalidad en la orientación estatal como por la pérdida de oportunidad políticas que esta orientación estaba produciendo. En términos sociales, se encontraba con una estructura corporativista en franco deterioro, con cada vez menos capacidad de control social (y electoral), que empezaba a ser rebasada por organizaciones externas a ellas y que seguiría erosionando de mantenerse la orientación estatal derivada del paradigma de políticas neoclásico.

De esta forma comenzó Salinas su sexenio. La situación hasta cierto punto se parece a la que llevó al destape de De la Madrid como candidato a la presidencia, aunque con los términos invertidos. Como se argumentó en el capítulo anterior, es probable que la decisión de Echeverría de nombrarlo su sucesor obedeciera a la percepción de que los principales riesgos para el Estado ya no provenían del *interior*, sino de su articulación en las cadenas de interdependencia globales asociadas a la economía financiera y de las cuales dependía el Estado para financiarse. Hasta cierto punto, la situación en 1988 era la contraria: la orientación del Estado exclusivamente hacia las negociaciones con los agentes externos había desarticulado las formas tradicionales con las que negociaba internamente su pretensión de gobernar, y se vería obligado a emprender una serie de negociaciones para reconstruir los mecanismos que le permitieran mantener dicha pretensión.

Ahora bien, a diferencia de 1981, el Estado mexicano debía hacer esto último sin dejar de atender las negociaciones con los prestamistas, organismos financieros y, crecientemente, mercados financieros internacionales. Una de las principales líneas

de análisis de este trabajo ha sido la de diferenciar las diversas negociaciones en las que el Estado se ve permanentemente inmerso tanto desde una perspectiva funcional como desde la posición específica que en ellas ocupa. En cuanto a la primera de estas dimensiones, las negociaciones que el Estado mantenía con los agentes internacionales estaban fundamentalmente asociadas a las posibilidades del Estado de financiarse, y en este sentido, como se expuso en el primer capítulo, de acuerdo con el análisis de Charles Tilly,²¹¹ tenían una cierta prioridad funcional frente a las negociaciones con los agentes *domésticos*. En cuanto a la segunda, la posición específica del Estado mexicano en las cadenas de interdependencia globales asociadas a la economía financiera era la de un Estado endeudado, dependiente de los recursos escasos que a través de ellas conseguía y, por tanto, con escasa capacidad de modificar lo negociado, a menos que estuviera dispuesto a prescindir de dichos recursos. En cambio, frente a los agentes internos, y a la hora de negociar su pretensión de gobernar como última instancia, el Estado ocupaba lo que Norbert Elias a denominado la *posición regia*,²¹² es decir, la de poder actuar como fiel de la balanza dado que su existencia era garante de los recursos a través de los cuales los otros agentes pretendían influir en las negociaciones que emprendían con él. Por tanto, las negociaciones que emprendía con los agentes internos presentaban, vistas desde la perspectiva estatal, un mayor grado de flexibilidad, favoreciendo que fueran estas las que se adaptaran a las exigencias externas.

En estas circunstancias, Salinas emprendió una agresiva agenda de transformaciones estatales y de los patrones interaccionales, a través de los cuales el Estado negociaba su pretensión de gobernar como última instancia, que, sin embargo, enmarco en un discurso *modernizador*, es decir, de adaptación a las *nuevas* circunstancias globales, manteniendo un fuerte componente continuista y, en general, sin condenar las políticas anteriores, sino simplemente mostrando que *ya no eran las necesarias*. Todavía como candidato electo, dirigió un mensaje a la nación que resume los ejes centrales de este proceso, llamando “a todas las fuerzas políticas y a la sociedad civil, a debatir alrededor de cuatro temas en torno a los cuales podemos fortalecer el consenso: primero, medios para aliviar la carga de la deuda externa, sin

²¹¹ Charles Tilly. *Coerción, capital y los Estado europeos: 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

²¹² Norbert Elias. *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: FCE, 2016.

confrontaciones que arriesguen a estabilidad nacional, pero que permitan el crecimiento del país. Segundo: fortalecimiento de la organización y la participación ciudadana, mediante las simplificaciones de los procesos electorales, para consolidar los avances democráticos, incluyendo la posibilidad de reformas legales en su caso. Tercero: respuesta eficaz al intenso reclamo de los ciudadanos por más seguridad.²¹³ Y cuarto: la integración de programas eficaces para enfrentar la pobreza.”²¹⁴

Las transformaciones del Estado mexicano asociadas al cambio en las cadenas globales de interdependencia y al patrón transaccional que de ellas se deriva.

En su discurso de toma de posesión como presidente de la República, Carlos Salinas planteó un cierto rompimiento con la forma en que se había gestionado la deuda en el sexenio anterior. Sostuvo que las reprogramaciones negociadas hasta entonces habían sido soluciones temporales, pero que no resolvían el problema de fondo, enfatizando como el pago de intereses había implicado una carga fiscal para el Estado cercana al 7% del PIB cada año, mientras que la deuda externa había crecido hasta alcanzar un valor equivalente al 45% de este indicador macroeconómico. Más aún, sostuvo que el nivel de endeudamiento era la causa de que la economía no creciera e instruyó al secretario de Hacienda a renegociarla bajo 4 *premisas*: 1) reducir la transferencia neta de recursos al exterior; 2) reducir el valor de la deuda histórica; 3) asegurar un flujo de nuevos créditos para sostener el crecimiento económico nacional; y 4) reducir la deuda externa durante su administración como porcentaje del PIB.²¹⁵

Es probable que, hasta cierto punto, este rompimiento estuviera asociado a la escasa legitimidad con la que Salinas llegaba a la presidencia, y a la necesidad de plantear discursivamente que el desempeño de la *economía nacional* mejoraría, enmarcándolo

²¹³ Cómo se desarrolló ampliamente en el capítulo teórico, una ausencia de este trabajo es el análisis de la evolución del patrón interaccional a través del cual el Estado mexicano ha ejercido la violencia o la amenaza de ella. Como se señaló ahí, esta ausencia no invalida lo aquí planteado pero si abre la puerta a futuras investigaciones para enriquecer la comprensión de los procesos coevolutivos de transformación estatal incorporando esta dimensión. Varios elementos del sexenio salinista muestran que también en este sentido se trató de un periodo crucial en la evolución de este patrón interaccional.

²¹⁴ José Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena, 2000.

²¹⁵ José Luis Ávila. *La era neoliberal*. México: UNAM-Océano, 2006.

en su discurso *modernizador*. Lo importante para este apartado es el colocarlo en relación con las transformaciones de las cadenas de interdependencia globales y del paradigma de políticas neoclásico. Al parecer, esta nueva postura frente al problema del endeudamiento fue negociada por Salinas antes de tomar posesión con el también presidente electo George Bush, en una reunión realizada en noviembre de 1988, que incluyó, entre otros temas, la *promoción del libre comercio* entre Estados Unidos y México y el combate al narcotráfico.²¹⁶ En dado caso, lo relevante es cómo esta nueva postura, lejos de ser un elemento particular del gobierno salinista, se encontraba en línea con transformaciones globales, tal como lo muestra el anuncio, pocos meses después y al parecer conocido de antemano por Salinas, del Plan Brady, el cual estableció las directrices desde las cuales Estados Unidos promovería la renegociación de la deuda entre los bancos acreedores y los Estados endeudados, las cuales se hallaban en clara consonancia con lo planteado por el presidente mexicano.

El Plan Brady y la reinserción del Estado mexicano en los mercados financieros globales.

El plan Baker, y su proyecto de *crecer y pagar*, habían fracasado -los Estados endeudados, en general, no crecían y enfrentaban cíclicamente problemas para pagar los servicios de la deuda- al tiempo que empezaban a materializarse la amenaza de los estallidos sociales en contra de las políticas de ajuste, sobre todo en América Latina, como lo demostraba el caso venezolano. En este contexto y en el marco de la conferencia del Comité de Bretton Woods sobre la Deuda Del Tercer Mundo realizada a principios de 1989, Estados Unidos presentó su nueva postura sobre cómo mediar entre los bancos y los Estados endeudados, conocida como el Plan Brady. En él, se planteaba que, una vez “superada la coyuntura crítica” de la década de los ochenta, había llegado el momento del “compromiso y la responsabilidad para fomentar el crecimiento.”²¹⁷

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.*

La *coyuntura crítica* se refería a los riesgos financieros globales asociados a la posibilidad de impago por parte de los Estados endeudados, la cual había sido *superada* gracias a las políticas del Plan Baker que, si bien no habían cumplido su objetivo de permitir a los Estados *crecer y pagar*, si habían permitido a los bancos internacionales acumular reservas suficientes para hacer frente a esta amenaza, como se señaló en el capítulo anterior. Es importante enfatizar aquí como, en línea con la evolución regresiva de los paradigmas de políticas, desde la perspectiva de Estados Unidos no se trata de una condena a las políticas del Plan Baker, sino una actualización, la incorporación de nuevos elementos que permitan, ahora sí, fomentar el crecimiento.

El objetivo del Plan Brady era fomentar la recuperación económica en los países fuertemente endeudados a partir de reinsertarlos en los mercados internacionales de capitales. Reducir el saldo y los servicios de la deuda, se pensaba, permitiría a los Estados concentrar sus recursos en las tareas necesarias para atraer capitales, al tiempo que promovería la *confianza* de estos respecto a sus inversiones. La inversión extranjera, a su vez, permitiría solventar el problema del ahorro interno y promover el crecimiento económico, al mismo tiempo que generaría un superávit de divisas y reduciría las transferencias netas, permitiendo a los Estados mantener la estabilidad de sus indicadores macroeconómicos, sobre todo la inflación y el tipo de cambio. De esta forma, el núcleo monetarista del paradigma de políticas neoclásico se mantenía, al tiempo que se incluía una nueva hipótesis *ad hoc* -la atracción de capitales- para *complementarlo* y, ahora sí, producir el crecimiento económico con estabilidad macroeconómica.

Operativamente, el plan ofrecía un menú de opciones a negociar entre los prestamistas y los Estados *elegibles*. Las opciones implicaban o bien reducciones en el valor de la deuda o bien nuevos préstamos con tasas menores y/o vencimientos más largos que permitieran el pago de las obligaciones de corto plazo. Para entrar en la categoría de *elegibles*, los Estados debían negociar de forma individual, reconocer la deuda pasada y firmar una carta de intención con los organismos financieros internacionales. La exigencia de que los Estados negociaran de manera individual conjuraba la única amenaza real a los intereses de los prestamistas, la negociación

colectiva de los Estados deudores, al tiempo que el reconocimiento de la deuda ataba a los países a la trayectoria que venían teniendo desde la década de los ochenta.

Para el Estado mexicano, la renegociación de la deuda en el marco del Plan Brady estuvo precedida por acuerdos alcanzados tanto con el FMI como con el BM, donde estos organismos avalaron la estrategia planteada por el Estado mexicano, incluida la del combate heterodoxo a la inflación a través del PSE, que en 1989 cambiaría de nombre al de Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), cuyo papel se analiza más adelante. El mismo mes, el Estado mexicano alcanzó acuerdos para reestructurar la deuda con los dieciséis Estados miembros del Club de París, así como una nueva línea de crédito con el Estado japonés, elementos que muestran cómo la orientación propuesta por el Plan Brady era compartida por buena parte de los agentes pertenecientes al campo organizacional de las finanzas globales.²¹⁸ Salvado el requisito del aval de los organismos financieros internacionales, comenzaron las negociaciones con la banca privada mediadas por Estados Unidos. Cabe resaltar que las negociaciones, si bien fueron tensas y llegaron a producirse amenazas de abandonar las negociaciones, se limitaron a los montos de la reestructuración de la deuda y sobre las condiciones de los nuevos préstamos que se otorgarían, otra muestra de que las directrices del Plan estaban siendo incorporadas en el paradigma de políticas a través del cual los agentes insertos en estas negociaciones orientaban su acción.

El resultado de estas negociaciones fue un menú de opciones que los bancos podían elegir para renegociar sus préstamos con el Estado mexicano, el cual constaba de tres opciones:

- 1) intercambio de deuda por bonos nuevos con un descuento de 35% a tasa móvil (*Libor*+ 13/16);
- 2) intercambio de deuda por bonos nuevos con el mismo valor original, pero a tasas de interés fijas de 6.25% anual; o
- 3) concesión de créditos nuevos por un monto igual al 25% del valor nominal de la deuda no asignada a alguna de las dos primeras opciones, distribuidos a

²¹⁸ En conjunto, estos Estados incluyen a los principales financiadores de los organismos financieros internacionales, lo cual explica en cierto sentido esta convergencia.

lo largo de los siguientes cuatro años, con una tasa móvil (*Libor*+ 13/16) con un plazo de amortización a 15 años y siete años de gracia.²¹⁹

Con ello, parecían alcanzarse los dos objetivos fundamentales del Plan: por un lado, la deuda externa disminuyó como porcentaje del PIB al pasar de 63.25% a 22.5% y el pago de interés bajo de 17.7% a 2.8% del mismo indicador. Por el otro, el acuerdo restableció la *confianza* de la comunidad financiera en el Estado mexicano, incrementándose notablemente el flujo de capital extranjero y la repatriación de capitales, al punto que, en el año siguiente, las transferencias netas al exterior se volvieron prácticamente nulas.²²⁰ Estos flujos de capital se mantuvieron en niveles históricamente altos durante prácticamente todo el sexenio salinista, inaugurando un proceso de crecimiento económico importante.

Ahora bien, la adopción de la lógica del Plan Brady, y su mantenimiento como orientación estatal en el largo plazo, ha sido poco valorada por las interpretaciones que conceden al término *neoliberalismo* un carácter sustancial y estático, pese a que se trata de un cambio fundamental tanto en la forma en que el Estado se ha financiado a través del endeudamiento como de la orientación que esta forma de financiamiento le ha impuesto, marcando un punto de inflexión en las transformaciones estatales. A lo largo de este trabajo, el problema de la deuda ha sido central para explicar las transformaciones estatales, toda vez que ha sido uno de los principales mecanismos a través del cual el Estado mexicano se ha financiado, habilitándolo a emprender ciertas negociaciones con esos recursos al tiempo que lo obligó a otras en su consecución.

En el capítulo II se analizó un periodo en el cual el exceso de circulante global, derivado de la *reemergencia de las finanzas globales* y de la impresión masiva de dólares, que dejaron de estar respaldados en oro, produjo un contexto donde el Estado mexicano pudo obtener grandes cantidades de recursos desde el exterior, tanto por los inflados precios del petróleo como por la posibilidad de contraer deuda a tasas relativamente convenientes y sin mayor negociación que la promesa de pago

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ *Ibid.*

en el futuro, habilitándolo a usar esos recursos en mantener y profundizar sus patrones transaccionales *domésticos*, particularmente el sistema de mediaciones corporativistas y el sistema político de partido hegemónico.

Mientras que en el capítulo III se analizó cómo los mecanismos isomórficos tanto coercitivos como normativos que participaron de las transformaciones estatales se derivaron del cambio en las cadenas de interdependencia asociadas a la deuda en las que el Estado mexicano se encontraba implicado. Así, se mostró cómo al incrementarse la tasa de interés en Estados Unidos la deuda contraída en los años setenta se volvió impagable, al tiempo que una menor cantidad de circulante global impidió la adquisición de dinero fresco a través de los mercados de deuda. Ante esta situación, el Estado mexicano se vio obligado a negociar reestructuraciones de la deuda con los organismos financieros internacionales que a cambio le exigieron una serie de transformaciones en su política económica, primero asociadas al Ajuste Estructural y posteriormente a la promoción del *libre* comercio exterior, en un proceso de isomorfismo coercitivo. Simultáneamente, se mostró como la centralidad que estas negociaciones alcanzaron para el funcionamiento estatal permitió a la tecnocracia económica neoclásica, que desde la década anterior se encargaba de negociar los préstamos con los agentes internacionales, hegemonizar la élite estatal, impulsando medidas adicionales en el mismo sentido que las exigidas por los prestamistas internacionales, en un proceso de isomorfismo normativo.

Frente a ello, a partir de la aceptación de los postulados del Plan Brady es posible identificar otro patrón transaccional entre el Estado mexicano y sus fuentes externas de financiamiento vía deuda. Para caracterizarlo, lo primero que hay que considerar es el hecho de que los bancos internacionales alcanzaron grandes volúmenes de reservas, lo cual los llevó a buscar, nuevamente, colocar su capital como deuda de los Estados. Así, aquellos Estados que lograron *insertarse* en los mercados financieros globales fueron capaces de acceder a nuevos créditos mediante la colocación de deuda en estos mercados, permitiéndoles pagar sus compromisos en el corto plazo mediante la obtención de dinero *fresco* producto de nueva deuda. En este contexto, el objetivo de que los Estados pudieran eventualmente saldar la deuda fue sustituido con la idea de su adecuada *gestión*, es decir, de la posibilidad de contraer nueva deuda en los mercados financieros a fin de mantener dentro de ciertos

límites sus montos y plazos de vencimiento. Con ello, el problema del endeudamiento estatal y de su adecuada *gestión* pasó a constituir parte del funcionamiento *normal* de los Estados.

A su vez, el hecho de que los Estados que lograban *insertarse* en los mercados financieros internacionales, como lo hizo el Estado mexicano, pudieran financiarse y reestructurar su deuda en estos mercados implicó una transformación profunda en los mecanismos de isomorfismo coercitivo y, más en general, en su relación con los organismos financieros internacionales. Estos habían sido capaces de imponer condiciones a cambio de préstamos para reestructurar la deuda durante la década de los ochenta fundamentalmente porque eran la única opción de financiamiento externo que los Estados fuertemente endeudados tenían. Pero los mercados financieros permitían la obtención de dinero fresco sin necesidad de asumir condicionamientos a cambio de estos. En cambio, para mantener abierta esta posibilidad de financiamiento, los Estados debían de producir y mantener la *confianza* de los inversionistas, fundamentalmente asociada a la *certidumbre* y *predictibilidad* de la acción estatal. Con ello, operó una transformación fundamental en los mecanismos de isomorfismo coercitivo, que se desplazaron de las negociaciones formales mantenidas con los organismos financieros internacionales sobre ámbitos particulares, formalizadas en cartas de intención y con mecanismos de seguimiento, a un proceso mucho más continuo y difuso donde el Estado emprendería una serie de transformaciones para producir y mantener la *confianza* de los mercados, los cuales la evaluarían de forma prácticamente cotidiana a partir de su propensión o aversión a invertir en un determinado Estado y a aceptar o no sus títulos de deuda, así como el valor de esta en los mercados secundarios.

Esto de ninguna forma quiere decir que los organismos financieros internacionales dejarán de ser importantes para entender las transformaciones de los Estados ahora insertos en los mercados financieros, incluido el mexicano. En primer lugar, porque mantener una línea de crédito abierta con estos organismos era uno de los principales indicadores que permitían a los mercados financieros considerar a un determinado

Estado como *confiable*.²²¹ Si bien el desarrollo posterior de las agencias calificadoras de la deuda debilitaría parcialmente este mecanismo, incluso hoy en día una evaluación negativa por parte de estos organismos puede tener consecuencias terribles para la percepción que de un Estado se tiene en los mercados financieros. En este sentido, si bien la capacidad de los organismos financieros de exigir transformaciones puntuales a cambio de recursos se ha reducido sensiblemente, mantienen una cierta capacidad de veto, en una especie de mecanismo isomórfico negativo que vuelve muy caro a los Estados transformaciones que apunten en una dirección contraria a sus mandatos.

En segundo lugar, y quizá de manera más importante, los organismos financieros internacionales han mantenido su posición privilegiada en el campo organizacional de las finanzas globales, permitiéndoles ser los agentes más relevantes a la hora de entender la evolución del paradigma de políticas neoclásico que permite, a quienes lo comporten, reducir la complejidad social y orientar su acción.²²² Esto no sólo es relevante para entender la acción, en este contexto, de una elite estatal como la mexicana que a lo largo de la década de los noventa siguió siendo hegemonizada por la tecnocracia neoclásica, sino que también resulta fundamental para entender la construcción del significado de la *confianza*, pues los mercados de capitales se encuentran también fuertemente influenciados por este paradigma. Dado que la *confianza* es siempre un atributo relacional, que se refiere a una expectativa sobre el comportamiento futuro de un otro, la forma en que esta fue conceptualizada en los mercados financieros fue dependiente del paradigma de políticas neoclásico que los organismos financieros internacionales promovieron. En este sentido, y pese al cambio en los mecanismos de endeudamiento estatal, estos organismos mantuvieron su importancia en el mecanismo de isomorfismo normativo.

Pero el paradigma de políticas neoclásico tampoco se mantuvo estático con este proceso, sino que siguió evolucionando de una forma consistente con lo que Lakatos

²²¹ Catherine Weaver. *Hypocrisy Trap. The World Bank and the Poverty of Reform*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

²²² En palabras de Joseph Stiglitz, premio nobel de economía y ex economista en jefe del Banco Mundial, este organismo internacional tiene “un rol en la investigación sobre desarrollo [económico] tan fuerte que, si se tratará de la producción de una mercancía común, podría ser acusado de violaciones a las reglas antimonopólicas, dominando la industria”. Citado en Catherine Weaver, *op cit.*

denomina, en su análisis de los programas de investigación, programas regresivos. El mismo Plan Brady introducía cambios fundamentales en esta dirección, sobre todo derivados de la centralidad que concedió al problema de la inversión extranjera. Como se planteó en el capítulo anterior, el paradigma de políticas neoclásico se volvió hegemónico en el campo organizacional de las finanzas globales a principios de la década de los ochenta, pero en un primer momento se limitó a su núcleo monetarista. El Estado, se sostenía, había *distorsionado* el funcionamiento *normal* de los mercados mediante una excesiva intervención. Por tanto, una política macroeconómica *no distorsionante* permitiría al mercado *reestabilizarse* y crecer normalmente. En ese momento paradigmático, las expectativas sobre el Estado dependían fundamentalmente de elementos que estaban directamente bajo su control, como reducir los subsidios y el gasto social, es decir, dependían fundamentalmente de su poder despótico, en el sentido en que Michael Mann da al término.²²³

Pero conforme fue quedando claro que la estabilidad macroeconomía estaba en contradicción con el crecimiento económico, esta *anomalía* tuvo que ser abordada desde el paradigma de políticas neoclásico, introduciendo una hipótesis *ad hoc* que, simultáneamente, salvaguardaba su núcleo duro monetarista, en un claro movimiento regresivo. Así, a la responsabilidad estatal sobre la estabilidad macroeconómica se agregó la exigencia de que el Estado debería, *además, promover* el comercio exterior, como una forma de conciliar el crecimiento y la estabilidad. Esto, a su vez, implicó que una parte de las responsabilidades estatales ya no dependiera tan sólo de su poder despótico, sino de su poder infraestructural de incentivar ciertos comportamientos de agentes extraestatales.

Ahora bien, como ya se dijo, el Plan Brady aparece cuando nuevamente se observan anomalías que el paradigma de políticas neoclásico no alcanza a resolver, pues los Estados, incluido el mexicano, que habían asumido este nuevo objetivo tampoco lograban conciliar el crecimiento y la estabilidad macroeconómica. El objetivo de *promover* la inversión extranjera aparece aquí como la nueva hipótesis *ad hoc*, que, por un lado, permite resolver el problema del ahorro interno, que aparece como el

²²³ Michael Mann. "El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados". En *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 5 (2007): 1-43.

nuevo elemento causal que evita el crecimiento, y que, por el otro, garantiza la estabilidad macroeconómica al reducir las transferencias netas hacia el exterior. Por lo tanto, la *promoción* de la inversión extranjera no aparece sólo como un indicador de la *confianza* de los mercados necesario para la nueva forma de financiamiento estatal, sino que aparece, desde el paradigma de políticas neoclásico, como constitutivo de lo que es la buena gestión económica estatal.

Con esta nueva hipótesis *ad hoc*, la responsabilidad estatal se extiende sobre todo en sus elementos asociados a su poder infraestructural.²²⁴ El Estado no puede obligar a los capitales a invertir en su territorio, sino que debe emprender una serie de tareas para *promover* las inversiones. Con ello, aparecen toda una suerte de nuevos elementos asociados a este objetivo, de reformas económicas e institucionales para *promover* el buen clima de inversión.²²⁵ En 1990, Estados Unidos lanza su *Iniciativa de las Américas*, al tiempo que hace publica su guía de políticas conocida como el *Consenso de Washington*, en los cuales la idea de la *promoción* de la inversión extranjera se va articulando, en términos paradigmáticos, con la idea de la *promoción del libre mercado*.

La inclusión de la promoción del *libre mercado* interno entre las responsabilidades que se le exigían, desde el paradigma de políticas neoclásico, a los Estados permitía explicar porque las medidas anteriormente adoptadas no habían sido *suficientes*. Es decir, se salvaguardaba su pertinencia pese a la evidencia de que no estaban alcanzando los resultados esperados, a partir de sostener que había que, *además*, promover los *mercados libres* internamente. Como puede verse, nuevamente se trata de una evolución paradigmática similar a la descrita por Lakatos en los programas regresivos de investigación: las anomalías que el paradigma no puede explicar, en este caso, la falta de crecimiento en los países que cumplían las políticas propuestas, se explican *agregando* una hipótesis *ad hoc*, la necesidad de *promover* mercados domésticos *libres*, salvaguardando los elementos medulares del paradigma, el control

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Esta es la definición que David Harvey ofrece del *Estado neoliberal* en su influyente trabajo *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: AKAL, 2007. Como puede verse en este contexto, se trata de un elemento fundamental pero insuficiente para caracterizar las transformaciones del Estado en la época neoliberal.

de las variables macroeconómicas y, en segundo término, la promoción del comercio exterior.

Las transformaciones de política económica del Estado mexicano en el contexto de su reinserción en los mercados globales: entre el isomorfismo y la coevolución con otros patrones transaccionales.

Una vez analizadas estas transformaciones en los mecanismos a través de los cuales las presiones isomórficas globales impactaban al Estado mexicano, así como el cambio en los contenidos que dichas presiones promovieron, es posible pasar a analizar las transformaciones estatales vinculadas a su política económica posteriores a las negociaciones enmarcadas en el Plan Brady. Como se muestra en este apartado, estas transformaciones son incomprensibles sin la forma específica de las presiones isomórficas analizadas más arriba, dando cuenta de la necesidad de analizar procesualmente el cambio en los distintos patrones transaccionales que el Estado mexicano ha ido estableciendo con los acreedores, organismos y mercados financieros internacionales, en lugar de simplemente asumir esas relaciones como constantes, como hacen buena parte de los estudios que confieren al concepto de *neoliberalismo* un estatus sustancial y estático.

Pero también se observa cómo, si bien este nuevo patrón interaccional con los acreedores, organismos y mercados financieros internacionales explica en buena medida la dirección de estas transformaciones, de ninguna manera es capaz, por sí mismo, de explicar las transformaciones estatales. Nuevamente, y de manera consistente con los planteamientos teóricos de este trabajo, lo que se observa es a una elite estatal que, para poder mantener su capacidad de acción autónoma, debe orientarla de manera sumamente precisa en función del complejo entramado de cadenas interdependientes en el que se encuentra,²²⁶ que incluye el patrón interaccional que conforma con los acreedores, organismos y mercados internacionales pero que simultáneamente incluye otra serie de negociaciones insertas en los patrones interaccionales que establece con otros agentes, en particular

²²⁶ Claramente, esta es una paráfrasis del planteamiento de Norbert Elias en *La sociedad cortesana*, similar a la que se discute en el capítulo teórico de este trabajo. Norbert Elias. *La sociedad cortesana*. México: FCE, 2012.

aquellos sobre los cuales mantiene su pretensión de gobernar como última instancia. Si bien es posible reconocer como el problema del financiamiento estatal tiene una relativa prioridad funcional en las negociaciones que emprende el Estado mexicano, toda negociación que desarrolla inmerso en un determinado patrón interaccional tiene consecuencias en las posibilidades de negociación que tiene los otros.

Ahora bien, retomando el hilo de la narración histórica, las negociaciones emprendidas en el marco del Plan Brady habían arrojado buenos resultados desde la perspectiva de la tecnocracia neoclásica que hegemonizaba la élite estatal mexicana. Como se mencionó, para 1989 la deuda había descendido fuertemente como proporción del PIB, lo mismo que los intereses que se pagaban por ella, al tiempo que la inversión extranjera había hecho que las transferencias netas al exterior fueron prácticamente nulas. Pero si el Estado quería mantener el nivel de estos flujos de entrada de capitales, así como garantizar una posición en los mercados financieros que le permitiera contratar ahí nueva deuda, era necesario *promover* un buen clima para la inversión.

Así, el mismo año de 1989 el Estado mexicano formuló un Reglamento a la Ley de Inversión Extranjera de 1972, que implicó una transformación profunda de su lógica, pasando de constituir un elemento de control a uno de promoción de la inversión. Con este reglamento, se permitió que el capital extranjero pudiera tener hasta el 100% de la propiedad en *áreas no restringidas*, que representan aproximadamente dos tercios del PIB, reservándose tan sólo 12 áreas a la inversión estatal y 34 áreas a la inversión nacional, en las cuales el capital extranjero podía tener hasta el 49% de la propiedad. Además, se autorizaba la inversión extranjera en la bolsa de valores.²²⁷ Con ello, comenzaría una serie de procesos de desregulación de la economía mexicana, que incluiría ámbitos insignia de la industria estatal, como la petroquímica o la minería.

Junto con el proceso de desregulación, desde 1989 comenzó un agresivo proceso de privatización de la industria estatal, que implicó que entre 1989 y 1992 vendiera 310 empresas públicas por cerca de 42 billones de pesos. Para el año 1994, el Estado sólo mantendría en su poder 70 empresas, fundamentalmente asociadas al sector

²²⁷ Jose Luis Avila. *Op cit.*

energético y al de la salud.²²⁸ Ahora bien, hay varios elementos de este proceso privatizador que es necesario enfatizar desde la perspectiva de este trabajo.

Lo primero es la profunda diferencia con las privatizaciones emprendidas durante el gobierno de De la Madrid, o dicho con mayor propiedad, orientadas bajo la lógica del Ajuste Estructural. Como se señaló en el capítulo anterior, si bien esas privatizaciones se enmarcaron en un proceso de redefinición de la empresa estatal, reduciendo su participación a la industria estratégica, la decisión de qué empresas privatizar estuvo motivada fundamentalmente por la preocupación de estabilizar los indicadores macroeconómicos. Por ello, la desincorporación se limitó a las empresas poco rentables o que operaban en números rojos, marcando un importante cambio en la racionalidad de la tarea económica del Estado, pero manteniendo aquellas que le proporcionaban ingresos importantes.

En cambio, las privatizaciones durante el sexenio salinista se centraron en empresas sumamente rentables, incluyendo no solo la banca comercial, sino también aerolíneas, mineras, metalúrgicas y telecomunicaciones. El argumento público con el que Salinas justificó estas privatizaciones fue que el Estado requería los recursos derivados de estas privatizaciones- cerca de 42 billones de pesos- para combatir la pobreza, aunque en realidad estos recursos se utilizaron prácticamente por completo para reducir la carga de la deuda interna.²²⁹ En dado caso, lo central es entender que se trataba de un tipo de privatización diferente, centrada en la transferencia al mercado de empresas rentables y enmarcado en el proceso de desregulación económica.

Para explicar este tipo de privatizaciones, lo primero es identificar cómo se encontraban en línea con la inclusión del *libre mercado* dentro del paradigma de políticas neoclásico. Las privatizaciones se encontraban entre las medidas *sumamente recomendadas* por parte de los organismos financieros internacionales, no solo porque se sostenía que su gestión privada sería más eficiente sino, sobre todo, porque se creía que al orientarse esos ámbitos de la economía por la lógica del

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ *Ibid.*

mercado se produciría mayor *competencia*, incentivando la inversión de otros capitales en esos mismos ámbitos. Pero si bien su pertinencia, desde la perspectiva del paradigma de políticas neoclásico, explica porque el Estado mexicano emprendió la tarea de privatizar empresas rentables, no alcanza a explicar la forma específica en que estas privatizaciones se llevaron a cabo, ni el hecho de que sus resultados hayan sido tan distintos a los que desde el paradigma de políticas neoclásico se hubieran podido esperar. Para ello, es necesario incorporar en el análisis las otras negociaciones en las que el Estado mexicano se veía simultáneamente inmerso.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la expropiación de la banca en las postrimerías del gobierno de Lopez Portillo implicó un rompimiento profundo entre la élite estatal y la burguesía nacional mexicanas, que se mantuvo durante el gobierno de De la Madrid. Como también se analizó en dicho capítulo, la orientación casi exclusiva hacia los prestamistas y organismos financieros internacionales por parte de la elite estatal durante ese periodo le mantuvo relativamente inmune a las exigencias que la burguesía nacional planteaba. Así, si bien De la Madrid eliminó los controles de capital instaurados por López Portillo, lo cual era exigido por los prestamistas internacionales, mantuvo la banca comercial en manos del Estado. En la misma línea, adoptó la hipótesis *ad hoc* de la promoción del comercio exterior pese a la oposición de los empresarios mexicanos, que veían en ella la entrada de competidores a los que no podían hacer frente.

Pero la posición en la que la elite estatal mexicana se encontraba al inicio del sexenio de Salinas, en particular el desmoronamiento de los mecanismos corporativos de control social y electoral y las fracturas dentro del partido y el grupo gobernante, lo obligaron a tejer nuevas alianzas, siendo los empresarios nacionales el grupo más favorecido con ello. Esto se debió, a su vez, a dos cuestiones relacionadas pero diferentes. En sí misma, la burguesía nacional se había vuelto un actor fundamental para las negociaciones estatales. Si bien nunca habían sido reconocidas como un *sector* orgánicamente vinculado al PRI y al gobierno, sus cámaras habían tenido el estatus de consultoras en la elaboración de política económica. Ahora bien, a lo largo del sexenio de De la Madrid, la burguesía nacional había constituido sus propios mecanismos de organización sectorial, en particular al rededor del Consejo Coordinador Empresarial, instancia corporativa independiente del control

gubernamental, y que si bien agrupaba a todas las cámaras y organizaciones empresariales, sobrerrepresentaba a ciertos sectores, en particular a los vinculados a la economía financiera, como los dueños de las casas de bolsa que, en términos generales, eran los ex-banqueros expropiados.²³⁰

Además, la organización corporativa de la burguesía nacional jugaba un papel fundamental en la política económica del Estado mexicano, fundamentalmente en el combate a la inflación, variable macroeconómica cuya estabilidad resultaba central en el proyecto de atraer nuevos capitales y mantener la deuda en niveles manejables.²³¹ Como se señaló en el capítulo anterior, el Estado mexicano había introducido en su gestión económica una estrategia *heterodoxa* de combate a la inflación, es decir, diferente a las prescritas por parte del paradigma de políticas neoclásico, si bien es cierto que su objetivo estaba en línea con las exigencias isomórficas de estabilidad macroeconómica. Esta estrategia se articulaba alrededor del PSE, que Salinas mantuvo bajo el nombre de PECE, y que consistía en la negociación corporativa entre trabajadores, empresarios y gobierno de los precios de una serie de productos, incluida la mano de obra. A través de él, las cúpulas de las organizaciones corporativas de la burguesía nacional y de los trabajadores tenían una fuerte capacidad de negociación con el Estado, toda vez que de este mecanismo dependía la posibilidad de mantener su posición en las cadenas de interdependencia globales y financiarse a través de la deuda.

El otro elemento asociado a este cambio en la orientación de las negociaciones del Estado con la burguesía nacional tiene que ver con los cambios electorales y de correlación de fuerza en el poder legislativo derivados de la elección de 1988. Como se planteó en el capítulo anterior, en dichas elecciones el PRI perdió la mayoría calificada en la cámara de diputados, obligándolo a negociar con al menos alguno de los dos principales partidos de oposición- el PAN y el recién fundado PRD, emergido del FDN- para alcanzar reformas constitucionales. Ahora bien, el PAN tradicionalmente había sido un partido de derecha conservadora, con un fuerte

²³⁰ Francisco Valdez Ugalde. "De la nacionalización de la banca a la reforma del Estado: los empresarios y el nuevo orden mexicano." En María Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena, 1996.

²³¹ *Ibid.*

componente religioso, cuyas bases tradicionales habían sido las clases medias, en particular del Bajío. Pero a lo largo del gobierno de Miguel De la Madrid, y sobre todo como consecuencia de que la tecnocracia neoclásica orientara sus negociaciones exclusivamente hacia los prestamistas y organismos internacionales, el PAN fue mutando, incorporando a los empresarios descontentos y volviéndose el vehículo partidario de esta clase social, al punto de postular, en las elecciones de 1988 a Clouthier, empresario y líder de la corriente denominada *neopanista*, de clara orientación empresarial.

En este sentido, el movimiento salinista de acercamiento a la burguesía nacional tenía un objetivo doble. Por un lado, pavimentaba el terreno para acercamientos con el PAN y la eventual aprobación de otras reformas constitucionales. Por el otro, buscaba drenar esta base social del panismo, atrayendo a este sector a un PRI en pleno proceso de reestructuración, cuestión que se analiza en el siguiente capítulo pero que puede ilustrarse brevemente con el hecho de que en la elección intermedias de 1991 el PRI postulará a más empresarios a cargos de elección popular que nunca antes en su historia.²³²

Por último, habría que señalar que la incorporación de la *promoción del libre mercado* en el paradigma de políticas neoclásicas en sí mismo torno a la burguesía nacional a una posición más favorable hacia las políticas impulsadas por la tecnocracia neoclásica. La oposición a su orientación hacia el comercio exterior se basa en que ésta implicaba una mayor competencia en sus negocios, al abrir los mercados nacionales a los insumos producidos en el exterior. Pero con la ampliación de la lógica de mercado a la totalidad de la vida económica nacional, es decir, con el retiro del Estado de áreas sumamente rentables de la misma, los empresarios nacionales encontraban suficiente espacio para incrementar sus ganancias, de la mano con la entrada de capitales internacionales.

²³² Denise Dresser. "Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México." En María Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena, 1996.

Analizadas desde esta doble perspectiva, es decir, como parte de las negociaciones que el Estado mexicano se veía obligado a emprender en función del patrón interaccional en el que se veía inmerso con los mercados financieros internacionales y *simultáneamente* como parte de las negociaciones que emprendía con agentes internos para mantener su pretensión de gobernar como última instancia es posible entender más a cabalidad la forma específica en que se operaron las privatizaciones, así como el hecho de que sus resultados fuesen tan diferentes de los que desde el paradigma de políticas neoclásico se esperaban. El ejemplo más prístino de esto fue la forma en que se privatizó la banca comercial. Vale la pena reseñarlo brevemente.

La reprivatización bancaria, como muchas de las reformas de desregulación económica, requería reformar la Constitución, y por tanto, no bastaba con que estas transformaciones estuvieran en la agenda de la tecnocracia neoclásica sino que además debían ser apoyadas por alguno de los partidos importantes de la oposición. Este apoyo provino, como se señaló más arriba, de parte del PAN, quien había abanderado a lo largo del sexenio anterior la causa de los banqueros expropiados. Pero el proceso de formación de esta alianza no estuvo exento de tensiones al interior del panismo. El sector tradicional de este partido se resistía a votar junto con el PRI. Aquí es importante recordar que el PAN era el partido que históricamente más antagónico se había planteado al PRI. Desde su fundación, como reacción al gobierno de Lázaro Cárdenas, el PAN se definió como un partido opuesto al PRI, tanto como oposición democrática frente a su autoritarismo como oposición ideológica de la derecha mexicana al partido de la Revolución. Quienes impulsaron la alianza con el PRI para reprivatizar la banca, y con ello lograron construirse en el grupo hegemónico dentro de este partido, fue el *neopanismo*, es decir, el grupo que pertenecía o era afín a la burguesía nacional.

La necesidad de producir esta alianza en pasar la reforma explica, hasta cierto punto, algunos de sus componentes, que no solo no se siguen de los procesos isomórficos sino que incluso los contradicen. Así, por ejemplo, la reprivatización de la banca benefició exclusivamente a la burguesía nacional, limitándose a 30% la propiedad extranjera de los activos bancarios y prohibiendo la intermediación de la banca extranjera en el mercado financiero mexicano. No sería sino hasta 1994 que el sector bancario se abriría a la inversión extranjera, como se analiza más adelante.

Pero además, la reprivatización bancaria estuvo muy lejos de alcanzar los objetivos de promover la competencia económica y el *libre mercado*. En cambio, consolidó un proceso de concentración de capital y de control oligopólico del mercado. Las 18 instituciones bancarias que se vendieron fueron entregadas a 13 grupos financieros y a 5 compuestos por personas físicas. De los primeros, 9 se contaban entre los 10 grupos más importantes entre los consolidados en la formación de casas de bolsa durante el sexenio anterior, que como se mencionó no solo conformaron una especie de sistema bancario paralelo, sino que además fueron conformadas fundamentalmente por los banqueros expropiados. El único de los 10 grupos financieros vinculados al sistema bursátil más importantes que no fue beneficiado con la reprivatización de la banca fue grupo Inbursa, propiedad de Carlos Slim y a quien en cambio fue vendido Teléfonos de México, la sumamente rentable compañía telefónica que desde entonces ha mantenido una posición cuasi monopólica.²³³

Esto resulta central para la interpretación teórica que este trabajo propone, pues deja patente cómo si bien las privatizaciones se encontraban entre las transformaciones estatales exigidas por los mercados y los organismos financieros internacionales, la forma específica en que estas se llevaron a cabo derivaron de cómo el Estado mexicano se orientó *simultáneamente* en otras negociaciones en las que se veía implicado, toda vez que *simultáneamente* participaba de otros patrones interaccionales emergidos de su posición en otras cadenas de interdependencia. Esto es teóricamente relevante no sólo para entender la evolución histórica del Estado mexicano, sino además porque ilustra con toda claridad la necesidad de reconocer la diferencia entre los procesos isomórficos y la convergencia en una única forma institucional. Si las presiones isomórficas operan de manera idéntica, o por lo menos profundamente similar en diversos Estados, pero las transformaciones estatales se encuentran sobredeterminadas por la pluralidad de negociaciones que el Estado está inserto de manera simultánea, resulta un error sostener que eventualmente estos procesos llevan a una única forma estatal homogénea. Más bien parecen apuntar a un proceso de desacoplamiento organizacional, es decir, a Estados que las presiones

²³³ Jose Luis Avila. *Op cit.*

isomórficas obligan a adoptar ciertos comportamientos parciales y sobre todo ciertos discursos, pero que en su conjunto se comportan de manera diferente.

Los tratados de libre comercio y la estandarización de las políticas de libre mercado.

Si bien en lo anterior es clara la influencia del componente de *libre mercado* en el paradigma de políticas neoclásico, el cambio definitivo que lo incorporó plenamente y en una forma estandarizada fue la caída de la URSS y del bloque socialista. Evidentemente, este acontecimiento se cuenta entre los parteaguas de la historia de la humanidad, a tal punto que Eric Hobsbawm no dudó en afirmar que con él termina el *corto* siglo XX, y analizarlo en toda su complejidad excede los límites de este trabajo.²³⁴ Pero para comprender la evolución del paradigma de políticas neoclásico, es necesario identificar al menos dos transformaciones que de él se derivan.

El equilibrio bipolar de la guerra fría fue fundamental para el desarrollo del paradigma de políticas neoclásico por lo menos en el sentido de evitar ciertos desarrollos en su seno. Desde mediados de los ochenta, algunas voces dentro del BM y el FMI habían planteado la necesidad de incluir ciertas reformas políticas en los préstamos condicionados como parte de las condiciones necesarias para la efectividad de los préstamos, es decir, para que estos alcanzarán los objetivos de desarrollo económico que se proponían. Sin embargo, estas voces fueron sistemáticamente bloqueadas durante esa década, pues iban en contra de elementos medulares del discurso de estos organismos internacionales: su pretendida especialización técnica, neutral y apolítica.²³⁵

Este discurso de neutralidad técnica se mantenía dentro de estos organismos tanto por razones internas, fundamentalmente su cultura organizacional, como por los

²³⁴ Sin embargo, no está de más apuntar que, siguiendo la interpretación de Hobsbawm, el derrumbe del bloque socialista fue la culminación del proceso, escasamente percibido, de integración económica entre sus economías y las de la órbita capitalista, iniciado en la década de los setentas y derivada de los cambios en la circulación internacional del capital. Esta interpretación es consistente con el argumento de este trabajo sobre cómo la *reemergencia de las finanzas globales* desestabilizó las formas tradicionales de interdependencia, produciendo un proceso de reajuste no lineal y lejano del equilibrio a lo largo de esa y la siguiente década y que a lo largo de los noventa comienza a estabilizarse nuevamente. Eric Hobsbawm. *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica, 1998.

²³⁵ Catherine Weaver. *Op cit.*

intereses de los agentes con los cuales negociaban de forma rutinaria, en especial los Estados de los que dependían financieramente (Estados Unidos, algunos Estados europeos y Japón) y los Estados que recibían los préstamos. En el contexto del mundo bipolar, ambos grupos estaban, aunque por razones diferentes, interesados en mantener la apariencia apolítica de los préstamos.²³⁶ En este sentido, la caída del bloque socialista permitió desarrollos del paradigma de políticas neoclásico que hubieran sido imposibles durante la década de los ochenta.

Además, el derrumbe del régimen soviético inauguró un nuevo contexto de oportunidades tanto a los mercados financieros como a los organismos financieros internacionales. Hasta ese momento, los préstamos condicionados habían sido otorgados a Estados relativamente estables, de forma que las exigencias de Ajuste Estructural y de apertura al comercio exterior fueron intervenciones relativamente puntuales que buscaban modificar elementos particulares de la dinámica de los Estados con los que se negociaba. Si bien la *promoción* del comercio exterior implicaba una mayor expectativa sobre que el Estado modificara dinámicas extraestatales, la continuidad de los Estados que se buscaba reformar marcaba límites a las expectativas, y a las posibilidades reales, de reforma.

En cambio, con el derrumbe de los regímenes políticos de los Estados bajo la hegemonía soviética, de economía planificada, surgió la idea, que se demostraría falsa, de que era posible reestructurarlos por completo tanto en términos políticos como económicos. El proyecto, impulsado, entre otros, por los organismos financieros internacionales, era reconstruirlos bajo el modelo de un Estado *democrático liberal de libre mercado*. Al mismo tiempo, grandes volúmenes de capital migró hacia estos Estados, buscando aprovechar las oportunidades de inversión que se presentaban. Ahora bien, lo central para este trabajo es que esto implicó la necesidad de producir todo un nuevo andamiaje institucional capaz de reglamentar la llegada de estos nuevos capitales, así como garantizarles condiciones adecuadas de inversión, es decir, de producir la *confianza* necesaria.

²³⁶ *Ibid.*

La diferencia central estribaba en que, a diferencia de las negociaciones anteriores, donde se buscaba reformar un Estado relativamente estable, el derrumbe de los regímenes socialistas permitió que estas formas institucionales se plantearan con una prácticamente nula resistencia estatal. Es cierto que buena parte de las reformas institucionales de mercado que se implementaron ya habían sido utilizadas en otros Estados, como por ejemplo en el Chile pinochetista o en Bolivia en los años ochenta, en lo que se conoció como la *terapia de choque*. Pero con su promoción por parte de los organismos financieros internacionales en la reconstrucción de los Estados exsocialistas, estas reformas institucionales quedaron definidas como las propias del *libre mercado*, es decir, como la forma *adecuada* de promover la inversión de capitales. Con ello, la idea de la *promoción* de la inversión extranjera quedó definitivamente articulada, dentro del paradigma de políticas neoclásico, a la idea de la *promoción del libre mercado* entendida como la implementación de un conjunto de medidas institucionales y legales estandarizadas, asociadas a la promoción de la competencia económica y de las condiciones de inversión.

Los resultados de estas intervenciones fueron desastrosos, tanto en términos sociopolíticos como económicos, obligarían al paradigma de políticas neoclásico a otra transformación regresiva para explicar este resultado sin vulnerar sus presupuestos nucleares, fundamentalmente introduciendo la dimensión de la reforma estatal, como se discute en el siguiente capítulo. Pero de momento, lo central es que el cambio que esta apuesta significó para el paradigma de políticas neoclásico resultó fundamental, pues introdujo, en el conjunto de expectativas que desde él se tenía sobre el Estado, la de producir las condiciones para la operación del *libre mercado* en la totalidad de su vida económica. Aquí es importante aclarar los alcances de esta afirmación:

El paradigma científico neoclásico siempre partió de la existencia *natural* del mercado y de su tendencia hacia el equilibrio si no era perturbado por intromisiones, particularmente estatales. Es decir, siempre mantuvo como un elemento normativo interno la idea de que los mercados mientras más *libres* fueran más eficientemente asignarían los recursos. Sin embargo, aquí resulta necesario recordar que un paradigma de políticas, si bien puede estar íntimamente ligado a un paradigma científico, sobre todo en casos, como el que aquí nos ocupa, en los cuales los agentes

políticos que a través de él orientan su acción forman parte, al mismo tiempo, de una comunidad epistémica que, en tanto tal, comparte un mismo paradigma científico, esto no implica que pueda equipararse uno y otro paradigma. El paradigma de políticas implica una forma de reducir complejidad, de orientar la acción, desde una posición específica diferente a la del científico. Esto puede verse claramente en la profunda diferencia de postular que, en ausencia de intervenciones estatales, el mercado se comportaría de forma eficiente y la orientación de la acción política que busca que el Estado *promueva la creación de mercados libres*.

En este sentido, muchos de los tecnócratas neoclásicos estaban ya convencidos, a nivel teórico, de las virtudes del *libre mercado*, y es razonable suponer que, de presentarseles la oportunidad, habrían impulsado las medidas que consideraban tendientes a su realización desde la década anterior. Pero la forma en que los Estados se habían articulado en las cadenas de interdependencia a través de las cuales el paradigma de políticas neoclásico influía en su acción marcaban límites a esta posibilidad. La posibilidad de reestructurar las formaciones socioeconómicas de los Estados ex socialistas permitió el desarrollo de estas pretensiones, y estableció una forma estandarizada de conceptualizarlas.

Paralelamente, la apertura de los países ex-socialistas a la inversión de capitales internacionales transformó la dinámica de las cadenas globales de interdependencia, pues generó una mayor competencia por la atracción de capital. Esto produjo un cambio en la acción estratégica de los Estados, que dejaron de orientarse exclusivamente hacia el *mercado global* y respondieron promoviendo la formación de bloques y redes económicas específicas,²³⁷ a través de tratados bilaterales y organismos multilaterales tendientes a atraer la inversión extranjera, proceso que a su vez fortaleció la estandarización de las políticas de *libre mercado*.

A la hora de analizar el papel del Estado mexicano en este proceso, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) suele acaparar la atención dada su indudable centralidad tanto en términos de los debates políticos que se articularon a su alrededor como de sus consecuencias a largo plazo en la economía *nacional*. Sin

²³⁷ Jose Luis Avila. *Op cit.*

embargo, antes de analizarlo concretamente, es relevante poner este tratado en perspectiva, para identificar que tuvo de particular y que depende más bien de procesos globales generales.

Las negociaciones sobre el TLCAN comenzaron en 1991 y se extendieron, pasando por distintos momentos críticos, hasta su aprobación en 1993. Pero simultáneamente, el Estado mexicano firmó acuerdos de *libre* comercio bilaterales con los Estados chileno (1992), colombiano (1993) y venezolano (1993), participó de la creación de la Organización Mundial de Comercio (1993) y se adhirió al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, 1993) y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1994). Esto da cuenta de un proceso global de regulación internacional de los flujos económicos que excede las particularidades geopolíticas del TLCAN.

Esta proliferación de acuerdos internacionales claramente se trató de un proceso de naturaleza isomórfica, pues implicó la estandarización internacional de una serie de regulaciones sobre las interacciones económicas internacionales. Si bien este trabajo no puede generalizar sobre las razones que llevaron a otros Estados a participar de este proceso, en el caso del Estado mexicano no hay evidencia que apunte a que se tratara de una imposición coercitiva desde el exterior, sino que más bien parece haber sido parte de las iniciativas de la elite estatal mexicana que, orientada por el paradigma de políticas neoclásico, buscaba generar las condiciones que creía óptimas para la atracción de capitales. Es decir, se trata de un proceso de isomorfismo normativo.

Resulta interesante señalar, además, como para este momento de la evolución del paradigma de políticas neoclásico el problema del *libre* comercio y el del *libre mercado* son ya inseparables, e incluso utilizados como sinónimos. Si bien estos acuerdos y organismos internacionales suelen resaltar discursivamente el componente del *libre* comercio, su contenido da una centralidad fundamental al *libre* flujo de capitales y a sus posibilidades de inversión, instituyendo una serie de reglamentaciones vinculadas a las condiciones que deben prevalecer en el mercado interno, claramente orientadas por la concepción paradigmática del *libre mercado*. Esto resulta consistente con lo señalado más arriba en el sentido de que el derrumbe del bloque socialista potenció

el elemento de *libre mercado* dentro del paradigma de políticas neoclásico, instituyendo una serie de arreglos institucionales sobre las condiciones de inversión como parte de la institucionalidad estándar que desde ese paradigma se promovía.

Este entramado de nuevas regulaciones económicas internacionales fue central en la *promoción de la confianza* por parte de los Estados frente a los mercados financieros internacionales no solo por su contenido, sino por el estatus que alcanzaban. Una vez instauradas, estas regulaciones quedaban establecidas como la orientación económica del Estado de manera duradera, haciendo casi imposible, o por lo menos sumamente costoso, promover transformaciones subsecuentes en dirección contraria. Como puede verse, resultaron centrales para la *certidumbre y predictibilidad* que estaban íntimamente asociadas a la idea de la *confianza*.

Dicho esto, vale la pena analizar algunos elementos del proceso de negociación del TLCAN, pues señala otros tantos elementos teóricamente relevantes para explicar los procesos de transformaciones estatal en este contexto. Lo primero que hay que señalar es que, en el contexto de formación de bloques económicos, el Estado mexicano se integra a negociaciones de libre comercio que ya venían desarrollando entre los Estados de Estados Unidos y Canadá. Desde el principio, esto marca un límite para las negociaciones que el Estado mexicano podría promover, dados los acuerdos anteriores.

Como también ya se mencionó, de parte del Estado mexicano, cuya élite estatal estaba hegemonizada por la tecnocracia neoclásica y, por tanto, orientaba su acción fundamentalmente a través del paradigma de políticas homónimo, la iniciativa era por alcanzar el acuerdo, toda vez que era consistente con las transformaciones estatales que se venían impulsando. Esto no quiere decir que no aparecieran puntos importantes en los cuales el Estado no estaba dispuesto a ceder, pero sí que su intención de entrar en el acuerdo no era puesta en duda. En cambio, la entrada del Estado mexicano en el acuerdo generó fuertes reacciones adversas en una parte importante de la elite estatal canadiense y, sobre todo, estadounidense, sobre todo en aquella vinculada a las políticas proteccionistas de sus mercados *internos* que veían en la inclusión de un mercado tan desregulado como el mexicano una amenaza de competencia desleal. La otra preocupación que se planteaba de manera insistente,

y que se analiza en el siguiente capítulo, estaba asociada al carácter no democrático del Estado mexicano y a las violaciones de derechos humanos.

A manera de hipótesis, es posible plantear que esta diferencia en cuanto al grado de homogeneidad en las orientaciones de las respectivas elites estatales sobre la pertinencia de un acuerdo regional se debía a que, a diferencia del Estado mexicano, los Estados canadiense y, sobre todo, Estados Unidos no había tenido que negociar desde una posición subordinada con los organismos financieros internacionales en la década de los ochenta y que, por tanto, la tecnocracia neoclásica en estos países se había reproducido en los enclaves institucionales donde sus credenciales técnicas eran valoradas pero no habían logrado hegemonizar la elite estatal, es decir, que el paradigma de políticas neoclásico orientaba la acción de ciertos ámbitos institucionales de estos Estados, pero no la totalidad de la acción estatal.

Pese a estas resistencias, las negociaciones parecían avanzar, y para finales de 1992 se esperaba una pronta aprobación del Tratado. Sin embargo, en 1993 la presidencia de Estados Unidos cambia no solamente de titular sino de partido, quedando a cargo del *demócrata* Bill Clinton y modificando la correlación de fuerzas dentro del entramado de cadenas de interdependencia internas al Estado estadounidense. Con ello, la posición más proteccionista se fortaleció, obligando a otra ronda de negociaciones en lo que se conoció como el Acuerdo de Cooperación Ambiental y Laboral en América del Norte o *acuerdos paralelos*.²³⁸

Asimismo, otro punto álgido de las negociaciones fue si se incluían en el Tratado la cuestión migratoria y el mercado petrolero. Esta última fue puesta como condición por parte de Estados Unidos para tratar la primera, llevando al abandono de la inclusión de ambas. En el último tramo de las negociaciones, y para alcanzar el aval del Congreso de Estados Unidos, se incluyeron acuerdos sobre el mercado de azúcar y cítricos, que originalmente no se habían contemplado.²³⁹

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ *Ibid.*

Como puede verse, entre estos agregados hechos a raíz del cambio de gobierno en Estados Unidos se encuentran elementos de distinta naturaleza y relevancia. Sin embargo, todos ellos dan cuenta de un elemento teóricamente central para este trabajo: que la orientación a través del paradigma de políticas neoclásico opera como una forma de reducir complejidad, de definir las posibilidades y alcances de la acción estatal, pero de ninguna forma sustituye al problema de los motivos de la acción. Como se señaló en el capítulo anterior, sostener que ciertos agentes se orientaron por dicho paradigma no implica reducirlos a la condición de agentes actúan de forma racional con arreglo a valores, en el sentido weberiano de la expresión²⁴⁰, sino que dadas las condiciones que su posición en las cadenas de interdependencia les impone, el paradigma de políticas aparece como una forma de definir la realidad y operar para alcanzar los objetivos que motivan a la acción. En este sentido, resulta particularmente significativa la renuencia del Estado mexicano a introducir el mercado petrolero, pese a que en el resto de los ámbitos discutidos se observará la orientación, consistente con el paradigma de políticas neoclásico, de abrirlos a la inversión extranjera. Esto se debió a la importancia que PEMEX seguía, y sigue, teniendo para financiar al Estado, mostrando una vez más como el problema del financiamiento estatal tiene una suerte de prioridad funcional relativa sobre otras negociaciones.

En conjunto, la firma de estos tratados y la incorporación del Estado mexicano a los acuerdos y organismos que regulan la economía global, dio un nuevo impulso a los procesos de transformación isomórfica, pues lo obligó a adaptar una serie de dimensiones de su política y su legislación económica a los estándares internacionales que se iban estableciendo como globales. Así, en 1992 se aprobó una Ley de Competencia Económica, la cual si bien carecía de sanciones y se limitaba a la imposición de multas, resultaba un elemento central para la inserción del Estado mexicano en los flujos económicos internacionales. De igual manera, en 1994, tras la aprobación del TLCAN, fue necesario reformar la Ley de Inversión Extranjera, en una transformación mucho más profunda que la promulgación del reglamento en 1989 y que implicó, entre otras cosas, abrir el sector bancario al capital internacional.²⁴¹

²⁴⁰ Max Weber. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE: 1964.

²⁴¹ Jose Luis Avila. *Op cit.*

Ahora bien, al igual que las privatizaciones, la Ley de Competencia Económica no produjo los resultados que se hubieran esperado desde el paradigma de políticas neoclásico. La aprobación de esta ley era necesaria para estandarizar la normativa mexicana a las globales, pero su capacidad de *producir* competencia económica fue sumamente marginal. Nuevamente, se trata de un proceso de desacoplamiento organizacional, donde la respuesta del Estado a las presiones isomórficas le llevó a adoptar una serie de elementos formales sin que estos produjeran los resultados supuestos en su comportamiento efectivo. Este desacoplamiento se encuentra íntimamente ligado a la creciente centralidad de la *promoción* de determinados comportamientos de agentes extraestatales en las exigencias que sobre el Estado planteaba el paradigma de políticas neoclásico, es decir, al desplazamiento de su momento original centrado en el poder despótico del Estado hacia exigencias centradas en su poder infraestructural.

Una aproximación interesante a este problema es el análisis comparado que realizan Henisz, Guillen y Zelner.²⁴² Los autores encuentran que la interacción con los organismos financieros internacionales por parte de los países endeudados es la principal causa de la adopción de reformas orientadas *hacia el libre mercado* entre los 71 Estados que analizan. Pero a la hora de separar distintos aspectos de estas reformas, encuentran que esta dependencia está estadísticamente asociada tanto a la privatización de los activos estatales como a la creación de un órgano regulador de la competencia formalmente separado del poder ejecutivo, pero que no existe correlación alguna respecto a la autonomía de facto de los órganos reguladores ni a la producción de un mercado verdaderamente competitivo.

Esto da cuenta del grado de desacoplamiento que la inclusión del *libre mercado* en el paradigma de políticas neoclásico produjo entre los Estados dependientes de los organismos internacionales. Estos Estados se vieron hasta cierto punto obligados a adoptar el discurso del *libre mercado*, sus instituciones reguladoras, y a cumplir con lo que estaba directamente en sus manos (como las privatizaciones). Sin embargo, ya fuera por falta de poder infraestructural, por falta de capacidad de los organismos

²⁴² Witold Henisz, Bennet Zelner y Mauro Guillen. "The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977-1999." En *American Sociological Review*, Vol. 70 (2005): 871-897.

de observar y hacer cumplir, o por una combinación de ambos factores, los *resultados* de estas políticas, es decir, la forma que adoptaron los *mercados nacionales* de estos Estados, no solo fue muy variable sino que quedó fuera de los alcances de los mecanismos isomórficos. Aquí puede verse claramente como el isomorfismo en determinados ámbitos no implica necesariamente la convergencia en una sola forma organizacional. Los Estados dependientes de los organismos financieros internacionales tuvieron que adoptar el discurso y las estructuras formales y estandarizadas del *libre mercado*, pero las relaciones de interdependencia que se desarrollaban en su seno siguieron siendo sobredeterminadas por múltiples negociaciones.

Otra transformación fundamental de este proceso fue la autonomía del Banco de México en 1994. La autonomía de la banca central se cuenta entre los elementos más claramente isomorfos de los Estados contemporáneos, siendo un elemento constitutivo de la producción de *certidumbre* y *predictibilidad*, es decir *de confianza*. Es cierto que en el caso del Banco de México, este disfrutó de una suerte de autonomía de facto desde la década de los cincuenta, siendo esta una de las razones que explican que sus interacciones fundamentales estuvieran asociadas al campo organizacional de las finanzas globales más que al resto del Estado mexicano y que, por tanto, fuera ahí el primer enclave institucional donde emergiera una tecnocracia económica específicamente neoclásica.²⁴³ También es cierto que en un contexto donde esta tecnocracia hegemonizaba la élite estatal, la medida pasó sin mayor conflicto al interior de la élite estatal. Pero sus consecuencias en el futuro desarrollo del Estado mexicano serán fundamentales, ya que garantizo que en ese enclave institucional esta tecnocracia se *atrincherara*²⁴⁴ incluso cuando dejara de ser hegemonía en la élite estatal, evitando que cambios en el resto de esta elite modificara la forma en la cual el Estado mexicano se insertaba en el campo organizacional de las finanzas globales. Este proceso se analiza a fondo al final de este capítulo.

²⁴³ Sarah Babb. *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: FCE, 2003.

²⁴⁴ Eduardo Dargent. *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Nueva York: Cambridge University Press, 2015.

Ahora bien, nuevamente esto no implica que todas las transformaciones del Estado mexicano obedecieran exclusivamente a los procesos isomórficos derivados de su integración en la economía financiera global. El Estado mexicano se encontraba simultáneamente inserto en las cadenas de interdependencia que lo vinculaba con los agentes *domésticos* y en las que negociaba para mantener su pretensión de gobernar como última instancia. Las transformaciones del Estado han sido el resultado coevolutivo de las diferentes negociaciones en las que se ha visto inmerso. Pero dado que las transformaciones en materia económica, enmarcadas en el discurso de la *modernización* del país, ofrecían una mayor posibilidad de emprender transformaciones radicales, algunas de las transformaciones que buscaban otros objetivos se articulan discursivamente en este proceso.

Un ejemplo de ello es la reforma al artículo 27, que marcó el fin de la reforma agraria que, al menos legalmente, se mantenía desde la Revolución mexicana, si bien es cierto que desde hacía más de una década que el reparto se había detenido. Pero la reforma, además, transformaba elementos medulares de la relación del Estado con la propiedad agraria y con los campesinos, permitiendo la enajenación de la propiedad colectiva bajo la forma de propiedad privada y eliminando todo el andamiaje legal que daba sustento a las políticas agrarias tradicionales del Estado mexicano, sobre todo a los precios de garantía, al tiempo que abría la puerta al latifundio y, por tanto, a la inversión extranjera asociada a la agroindustria. La dimensión política y social de esta reforma se analiza a profundidad en el siguiente capítulo de este trabajo, pero aquí es necesario señalar que si bien no se trataba de un elemento exigido por los mercados o los acuerdos comerciales internacionales, la élite estatal mexicana movilizó tanto elementos constitutivos del paradigma de políticas neoclásico, en particular vinculados a las virtudes de la competencia económica, como la necesidad de adaptación a las nuevas condiciones que el TLCAN, y más en general la integración a la economía global, para justificar su implementación. En este sentido, es relevante mostrar cómo el paradigma de políticas neoclásico no sólo prescribe determinados comportamientos estatales, sino que permitía justificar motivaciones diversas.

En la misma línea, el proceso de desregulación económica tuvo consecuencias importantes para el funcionamiento del PECE, el instrumento corporativo heterodoxo,

es decir no prescrito por el paradigma de políticas neoclásico, de combate a la inflación, mediante el cual el Estado había fijado precios a diversas mercancías, incluida la mano de obra. En 1990 el acuerdo corporativo se limitó a fijar los precios únicamente de los insumos considerados como básicos y para 1994 el resto de las mercancías (salvo la mano de obra) no contaban con regulación alguna.²⁴⁵ Sin embargo, este mecanismo de conciliación corporativa entre el Estado, las organizaciones empresariales y los sindicatos oficiales siguió estableciendo la política salarial. Esto no solo resultaba central para mantener los bajos costos de la mano de obra, las llamadas *ventajas comparativas*, y atraer mayor inversión de capital, así como para maximizar la plusvalía absoluta de los empresarios, sino sobre todo, desde la perspectiva del Estado, porque el control de la inflación era un elemento crítico de la estabilidad macroeconómica y, por tanto, de que el Estado apareciera como confiable ante los mercados financieros permitiéndole colocar nueva deuda y atraer la inversión necesaria para evitar el déficit.

Pero la posibilidad de mantener este Pacto, dependía, entre otras aspectos, del control férreo de la estructura corporativa laboral priista sobre el movimiento obrero. A reserva de desarrollar este asunto con mayor detalle en el siguiente capítulo, conviene señalar la centralidad que esta forma de gestión de la inflación otorgaba a la cúpula corporativa laboral llevó a que Salinas retirara su propuesta de reforma laboral, la cual se encontraba en línea con los procesos isomórficos descritos, tanto flexibilizando el trabajo como atendiendo a las preocupaciones de Estados Unidos planteadas en los acuerdos paralelos y que buscaban promover la democracia sindical. Esto ilustra dos cuestiones centrales: la primera es la posibilidad de que exista un desfase entre las presiones isomórficas derivadas de la integración del Estado en un determinado conjunto de cadenas interdependientes y las necesidades reales que su posición en la misma le imponen. En segundo lugar, muestra cómo estas últimas parecen tener una prioridad funcional sobre aquellas. Esto es consistente con lo planteado por Babb²⁴⁶ y retomado en el capítulo anterior referente a como el mecanismo de isomorfismo normativo operaba montado de forma más superficial que el coercitivo, pero al mismo tiempo muestra cómo esto se debe a la

²⁴⁵ Jose Luis Avila. *Op Cit.*

²⁴⁶ Sarah Babb. *Op Cit.*

centralidad que el financiamiento y la conservación del mecanismo regio tienen para el Estado.

La deuda *interna* y la crisis de 1995.

Pese al aparente éxito económico del gobierno salinista, el cambio de gobierno estuvo marcado por la crisis de 1995, que constituyó, como se analiza más adelante, la última crisis de la deuda del Estado mexicano. Para su análisis, es necesario identificar otra transformación fundamental en la forma de financiamiento estatal vía deuda, asociada al crecimiento cuantitativo y al cambio cualitativo de la deuda *interna* y en la que se observa una inserción similar en los mercados de capitales a la analizada más arriba. En los capítulos anteriores, así como en los estudios sobre el *neoliberalismo en México*, el problema de la deuda *interna* es escasamente explorado, y la atención se ha centrado en el endeudamiento externo. Esto es así porque, como se discutió en el capítulo anterior, los mecanismos isomórficos coercitivos y normativos que operaron en las transformaciones del Estado mexicano a lo largo de la década de los ochenta estuvieron fundamentalmente asociados a la crisis de la deuda externa y a la necesidad de renegociar acuerdos que permitieran hacerles frente a través de los organismos financieros internacionales. Pero con la reinserción del Estado mexicano en los mercados financieros de deuda, la *deuda interna* se transformará cuantitativa y cualitativamente hasta convertirse en un elemento fundamental para entender el financiamiento del Estado mexicano, las negociaciones a las que este financiamiento le obligan y las transformaciones estatales que de ellas derivadas.

Durante los periodos estudiados en los capítulos anteriores, la deuda interna había sido hasta cierto punto irrelevante. Sus niveles, como proporción de la deuda pública, oscilaban entre el 20% y el 30% del total, pero, sobre todo, se trataba de deuda contraída directamente con los bancos, principalmente con el Banco de México y en menor proporción con la banca comercial que, desde 1981, pertenecía al Estado. Sin embargo, como parte de las reformas impulsadas en 1987, se buscó ampliar y profundizar el mercado de valores gubernamentales, como forma de canalizar el ahorro interno. Así, a la venta de CETES (títulos vendidos a descuento) que existía desde 1978, se agregaron los Bondes (CETES de mayor plazo de vencimiento) y los Pagafes (indexados al dólar controlado) en 1988, los Ajustabonos (indexados al Índice

Nacional de Precios y Cotizaciones) en 1990 y, finalmente, los Tesobonos (indexados al dólar libre) en 1991.²⁴⁷

Ahora bien, como ya se mencionó, el ahorro interno era uno de los principales problemas del crecimiento económico nacional, que había complicado la orientación hacia el comercio exterior y que, a partir del Plan Brady, buscaba resolverse mediante la atracción de inversión extranjera. Pero, como también ya se mencionó, las negociaciones en el marco del Plan Brady fueron exitosas en el sentido no solo de reducir el nivel de endeudamiento, sino de recuperar la *confianza* de los inversores en el Estado mexicano, permitiéndole no solo contraer nueva deuda en los mercados financieros internacionales sino *atraer* inversión extranjera, que alcanzó niveles nunca antes vistos, sobre todo de naturaleza especulativa y *repatriar* capitales. De esta manera, el endeudamiento estatal a través de la emisión de valores gubernamentales comenzó un crecimiento exponencial que, con excepción de una caída vinculada a la crisis de 1995, que se discute más adelante, ha crecido meteóricamente hasta nuestros días.²⁴⁸

Es importante aclarar aquí algunas cuestiones sobre este mecanismo de endeudamiento *interno*. Lo primero que hay que señalar es que, a diferencia de los mecanismos de endeudamiento interno anterior, se trata de un mecanismo de mercado.²⁴⁹ El Estado oferta sus valores gubernamentales y estos son tomados por los inversionistas en función de la *confianza* que tengan sobre el pago y el valor futuro de los mismos. Además, los papeles de deuda pueden ser vendidos en el mercado secundario, permitiendo a los prestamistas convertirlos en dinero líquido, y modificando su valor en función de sus expectativas de futuro sobre los mismos. Es decir, aquí también el problema de la *confianza* de los inversionistas en el Estado se convierte en el elemento fundamental para entender las condiciones en las cuales el Estado puede financiarse a través de este mecanismo.

²⁴⁷ Fausto Hernández Trillo y Alejandro Villagómez Amezcua. *La estructura de la deuda pública en México: Lecciones y perspectivas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Research Network Working Paper #R-405, 2000.

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ *Ibid.*

En segundo lugar, conviene aclarar el carácter *interno* de esta deuda. Se le considera como tal porque el Estado coloca fundamentalmente sus valores gubernamentales a través de la Bolsa Mexicana de Valores, si bien es cierto que hoy en día realiza algunas colocaciones en otros mercados bursátiles. Pero de ello no se sigue nada sobre la identidad de los tenedores de estos valores. Como se mencionó más arriba, el crecimiento del mercado de valores gubernamentales estuvo apuntalado tanto por la repatriación de capitales como por el crecimiento de la inversión extranjera especulativa, de manera que no es posible asumir que estos sean *nacionales*. De hecho, los datos públicos tan solo permiten diferenciar entre los tenedores de valores gubernamentales *residentes* en México de los que *residen* en el extranjero.

Ahora bien, las negociaciones del Plan Brady, y las reformas que le sucedieron, inauguraron un periodo de crecimiento económico que se mantuvo a lo largo de prácticamente todo el sexenio de Salinas. Este crecimiento estuvo apuntalado por la reducción constante del valor total de la deuda y por la llegada de capitales desde el exterior (*inversión extranjera y repatriación de capitales*), que permitieron un mayor crecimiento económico al tiempo que prácticamente anularon las transferencias netas hacia el exterior, permitiendo la estabilidad macroeconómica, sobre todo en términos del valor del peso y de la inflación. A su vez, este crecimiento con estabilidad macroeconómica fortaleció, recursivamente, la *confianza* de los mercados de capital en el Estado mexicano, permitiéndole incrementar su financiamiento a través de la colocación de valores gubernamentales. Esto puede verse no solo en la creciente colocación de papeles gubernamentales en el mercado financiero sino en la composición de los plazos de la deuda, que hasta finales de 1993 muestra un importante crecimiento en su porcentaje de vencimiento en el largo plazo.²⁵⁰

Sin embargo, para 1993 el crecimiento económico empieza a reducirse, minando la *confianza* de los mercados de capital en la economía mexicana y debilitando, recursivamente, el crecimiento económico. Ante este panorama, el Estado mexicano emprende una política agresiva de colocación de Tesobonos, es decir, de bonos de corto plazo indexados al dólar, con la expectativa de mantener la confianza de los

²⁵⁰ *Ibid.*

inversionistas.²⁵¹ Cabe señalar que, dado que la inflación era controlada por el Estado a través del mecanismo heterodoxo de concertación corporativa del PECE, indexar la emisión de deuda al dólar ciertamente prevenía a los inversionistas del otro gran riesgo macroeconómico: la devaluación del peso. Esta estrategia pareció dar resultados en el corto plazo, permitiendo a Salinas concluir su sexenio con la imagen de haber sido económicamente exitoso.

Pero para diciembre de 1994 una serie de acontecimientos precipitó la última gran crisis de la deuda mexicana. Al parecer, en una reunión funcionarios estatales informaron a ciertos empresarios que el peso se encontraba sobrevaluado con respecto a su valor oficial, dando pie a la fuga de capitales y a una serie de movimientos especulativos que redujeron aún más el valor del peso. El creciente componente de deuda de corto plazo indexada al dólar no pudo soportar estos movimientos, y en 1995 el Estado mexicano tuvo que solicitar ayuda a Estados Unidos para estabilizar la economía.

El problema de la responsabilidad gubernamental en esta crisis ha sido ampliamente debatido. Algunos, incluido Salinas, han sostenido que se trató de un error de *gestión*, que de no haberse confiado información preferencial a los empresarios la fuga de capitales no hubiese sucedido y el problema económico habría sido transitorio. Otros, en cambio, han sostenido que se trataba de un problema estructural, que la composición, y en particular, los vencimientos de la deuda hacían imposible evitar. Pero para un trabajo de largo plazo sobre las transformaciones del Estado mexicano como el que aquí se desarrolla, lo central de la crisis de 1995 reside en otro lado.

En primer lugar, aparece con total claridad la centralidad de la *confianza* de los mercados financieros para el financiamiento estatal, y la orientación del Estado enfocada en conseguirla. La emisión masiva de Tesobonos era una apuesta temeraria en este sentido: por un lado, favorece la *confianza* de los inversionistas en el Estado mexicano, pero al mismo tiempo incrementaba los riesgos de que esta se perdiera por alguna otra razón, como efectivamente sucedió. Así mismo, queda patente cómo las negociaciones de la deuda a cambio de acuerdos puntuales y cartas de intención

²⁵¹ *Ibid.*

habían quedado atrás, pasando estas negociaciones a ser permanentes y mucho más difusas al estar centradas en la producción y manutención de esa *confianza*.

En segundo lugar, ilustra claramente la inutilidad analítica de la diferencia entre la deuda *interna* y *externa* cuando se habla de deuda colocada en los mercados financieros. Si uno insistiera en tal distinción, habría que señalar que se trató de una crisis derivada de la deuda *interna*, pero contraída con inversionistas de *nacionalidad* desconocida, detonada por la facilidad de movilidad de los capitales internacionalmente, apuntalada por los movimientos especulativos en el mercado dinerario internacional, y resuelta gracias a la intervención de Estados Unidos. Como puede verse, su carácter *interno* es sumamente cuestionable.

Lo anterior es relevante para uno de los principales planteamientos teóricos de este trabajo: reconocer el carácter multiescalar de los procesos de transformación y desanidar las escalas a la hora de analizar las transformaciones estatales, abandonando la perspectiva de que el Estado es el punto de engarce de los procesos *globales* y los *nacionales*. En un contexto de alta movilidad internacional de capitales, el Estado colocaba sus títulos de deuda tanto en el mercado financiero *nacional* como en el *internacional*. A su vez, los compradores de sus valores son fundamentalmente los capitalistas que invierten su capital en un lugar u otro, dependiendo de sus perspectivas de inversión. Esto vuelve la distinción entre los capitales *repatriados* y la inversión *extranjera* hasta cierto punto banal. Si además se considera que tanto para unas como para otras colocaciones el principal elemento a considerar es la *confianza* de los mercados financieros en el Estado, *confianza* que depende básicamente de los mismos elementos en unos y otros, la distinción entre la deuda financiera *externa* y la deuda financiera *interna* resulta hasta cierto punto irrelevante.

La crisis de 1995 provocó una severa caída en los estándares de vida de la población mexicana. Pero en términos de las transformaciones estatales, hay sobre todo tres cuestiones que vale la pena enfatizar. La primera de ellas es que, ante la gravedad del golpe para las finanzas públicas, el Estado recurrió a una reforma fiscal que aumentó el IVA en 50%, pasando de 10% a 15%. Lo relevante aquí no es solo la decisión del Estado de apostar por un impuesto tan claramente regresivo, sino además la ausencia de valoración seria de otras opciones fiscales, más centradas en

la tenencia del capital. Esta ausencia constituye un fascinante caso negativo para futuras investigaciones sobre procesos isomórficos globales, pues no se trata de una peculiaridad mexicana ni de un problema de la coyuntura de 1995. Entre los Estados fuertemente financiados a través de deuda colocada en mercados financieros, esta parece ser la lógica fiscal dominante. A reserva de lo que futuras investigaciones puedan precisar, el vínculo con la *promoción* de la *confianza* parece claro: las inversiones no se gravan, so riesgo de que migren.

En segundo lugar, la crisis precipitó el abandono de la tasa fija de paridad entre el peso y el dólar, dejando a la moneda mexicana en libre flotación en función de sus cotizaciones en el mercado dinerario internacional. Con ello, el valor de la moneda, una de las decisiones de poder despótico más importantes en la historia del desarrollo estatal, pasó a regularse por mecanismos de mercado. Aunque no está de más plantear que, sin minimizar esta transformación histórica, es difícil pensar que hubiese podido dejar de suceder. En un contexto donde crecientemente la vida financiera del Estado dependía de su articulación en los mercados de capitales, la tasa de cambio fija (o semi-móvil) representaba una anomalía dentro de sus flujos dinerarios, como puede constatarse observando que este mismo proceso sucedió en gran parte de los Estados, conforme su financiamiento empezó a depender de los mercados financieros.

Por último, y esto es quizá lo más importante para este trabajo, la crisis de 1995 fue la última crisis de la deuda mexicana. Se trata de un dato notable, toda vez que desde entonces la deuda pública no ha parado de crecer ni el peso de devaluarse en los mercados dinerarios.²⁵² Sin embargo, el Estado mexicano ha podido financiarse a través de los mercados financieros colocando una cantidad exponencialmente creciente de valores gubernamentales de una forma fluida y continuada. Esto da cuenta de cómo, después de largo proceso de coevolución no lineal y lejana al equilibrio abierto por la *reemergencia de las finanzas globales*, finalmente las cadenas de interdependencia globales asociadas a las finanzas internacionales, y en las cuales el Estado mexicano se encuentra inserto, así como su posición en las mismas,

²⁵² Sarah Babb. *Op cit.*

han alcanzado un cierto grado de equilibrio precario, es decir, han conformado una subfiguración específica relativamente estable.

Dos aclaraciones son necesarias. La primera es que hablar de estabilidad en las cadenas de interdependencia financieras globales en las que el Estado mexicano está articulado, y de su posición en las mismas, no implica negar que el Estado se esté transformando como consecuencia de esa posición y las negociaciones que le imponen. Todo lo contrario, implica reconocer el carácter continuado y estable de esas negociaciones, así como de la dirección y, hasta cierto punto el ritmo, de las transformaciones estatales que de ella se derivan.

El Estado mexicano ha colocado una cantidad exponencialmente creciente de títulos de deuda en los mercados financieros,²⁵³ incrementando su dependencia hacia los mismos y haciendo más estable su posición en las cadenas de interdependencia a través de las cuales se mueven esos capitales. Para ello, el Estado ha emprendido una serie de negociaciones en distintos ámbitos a fin de garantizar la *confianza* de los inversionistas que le permite mantener dicha posición, produciendo una serie de transformaciones estatales coherentes con este objetivo y sustituyendo los mecanismos isomórficos coercitivos derivados de la dependencia hacia los organismos financieros internacionales. Por último, el Estado mexicano se ha visto obligado a negociar simultáneamente con otros agentes, lo cual también ha influido en sus transformaciones. Sin embargo, la dependencia estructural en términos de financiamiento hacia los mercados financieros ha obligado al Estado a priorizar las negociaciones asociadas a mantener su *confianza*, marcando límites, pero también proporcionando opciones, para resolver las otras negociaciones en las que se ve envuelto.

La segunda aclaración necesaria es que el hecho de que la dependencia a los mercados financieros haya sustituido la dependencia a los organismos financieros internacionales y, por tanto, haya desplazado el mecanismo de isomorfismo coercitivo de los segundos a los primeros, de ninguna manera implica que estos últimos hayan

²⁵³ Banco de México. *Circulación y tenencia de valores gubernamentales*. Consultado el 22 de agosto de 2021.

dejado de ser relevantes. La forma en cómo se comprende la *confianza* ha sido históricamente variable, y su contenido presenta siempre propiedades figuraciones específicas. Los organismos financieros internacionales han sido fundamentales para definir lo que es un *Estado confiable* a los ojos de los mercados internacionales, manteniendo su lugar privilegiado como productor del paradigma de políticas neoclásico y orientando la acción estatal a través de mecanismos de isomorfismo normativo, incluso más allá de las políticas específicamente *económicas*. Esto se analiza con más detalle más adelante en este capítulo, pero antes es necesario identificar algunos elementos de la subfiguración financiera global y de la posición que el Estado mexicano ocupa en ella a partir de ponerla en relación con otras subfiguraciones históricas de prestamistas y deudores.

Capítulo V: Las transformaciones del Estado mexicano y la emergencia de su forma estable en la época neoliberal. Segunda parte.

En este y el anterior capítulo se analizan las transformaciones del Estado mexicano en el periodo comprendido entre el año de 1988 y el año 2000. En el capítulo III se analizó un periodo en el que el Estado mexicano orientó su acción fundamentalmente hacia las negociaciones con agentes financieros internacionales, utilizando para ello los patrones transaccionales *domésticos* a través de los cuales tradicionalmente negociaba su pretensión de gobernar, minando, simultáneamente, la posibilidad de que éstos se reprodujeran de manera estable. En cambio, en el periodo que se analiza en estos dos capítulos, lo que se observa es que el Estado mexicano se vio obligado a reconstruir los patrones transaccionales *domésticos* de forma tal que le permitieran mantener su pretensión de gobernar como última instancia al mismo tiempo que se adaptaba a las transformaciones de las cadenas de interdependencia globales en las que se ve inserto. A lo largo de este complejo periodo, compuesto de múltiples procesos de cambio coevolutivo, surge una forma estatal más o menos estable, que se mantiene, en lo fundamental, hasta el día de hoy. Esta nueva forma se caracteriza tanto por la capacidad de reproducción de los nuevos patrones transaccionales *domésticos* como por la estabilidad de la posición del Estado mexicano en las cadenas de interdependencia globales y los patrones transaccionales que ellas establece.

El capítulo anterior comienza analizando la situación en la que se encontraba el Estado, y su élite política, tras las elecciones de 1988. Posteriormente, comienza a analizar las transformaciones del Estado mexicano desde ese año hasta el año 2000. Al tratarse de un proceso complejo, lleno de interacciones coevolutivas no lineales, es necesario realizar ciertos recortes analíticos para su mejor exposición, sin olvidar que se trata de abstracciones que reducen la complejidad real del proceso. Por ello, en aquel capítulo, se analizan las transformaciones del Estado mexicano vinculadas al cambio en el patrón transaccional que establece con los prestamistas, organizaciones y mercados financieros internacionales, mostrando cómo si bien estos cambios obedecen en buena medida a las transformaciones en las cadenas de interdependencia globales en las que se ve inmerso, resulta igualmente relevante su

coevolución con ciertos elementos del desarrollo de los patrones transaccionales *domésticos*. El capítulo concluye caracterizando la subfiguración financiera global, que presenta un alto grado de estabilidad, y la igualmente estable posición del Estado mexicano en ella.

A la inversa, en este capítulo, se analiza la evolución de los patrones transaccionales *domésticos* en los que el Estado está implicado, mostrando cómo el detonante de estas transformaciones fue su imposibilidad de reproducirse de manera estable en el contexto de las transformaciones estatales derivadas de su posición en las cadenas de interdependencia globales. En él se muestra cómo, si bien el objetivo fundamental del Estado en la evolución de estos patrones transaccionales es mantener su pretensión de gobernar como última instancia sobre los agentes *domésticos*, existen múltiples procesos coevolutivos con los patrones transaccionales globales en los que el Estado se ve envuelto. En concreto, este capítulo analiza, por un lado, las transformaciones en el patrón transaccional de relaciones Estado-sociedad, mostrando cómo si bien las cadenas de interdependencia que lo constituyen no alcanzan a ser suficientemente *cerradas* como para hablar de una subfiguración, el nuevo patrón interaccional Estado sociedad es igualmente estable, y, por el otro, la evolución del régimen político mexicano a partir de las transformaciones en el patrón transaccional que mantienen el Estado y los partidos políticos, mostrando cómo de él emerge una subfiguración electoral relativamente estable. En las Conclusiones de este trabajo se recuperan estos tres elementos para caracterizar brevemente la forma estable que ha alcanzado el Estado mexicano en la época neoliberal.

Transformaciones del Estado mexicano y la coevolución de los patrones transaccionales *domésticos*.

En este capítulo, se analizan las transformaciones del Estado vinculadas a la evolución de los patrones transaccionales que mantenía con los agentes *domésticos*, en particular aquellos asociados a la matriz de relaciones Estado-sociedad y al régimen político, en el periodo comprendido entre 1988 y el año 2000. Como en el capítulo anterior, se muestra cómo estos patrones interaccionales van alcanzando un cierto grado de estabilidad hacia finales de la década de los noventa, lo que permite

que, en lo fundamental, se mantengan hasta hoy en día. Con lo expuesto en ambos capítulos, en las Conclusiones de este trabajo se ofrece una brevemente caracterización de la forma estable que el Estado mexicano ha alcanzado en la evolución de la figuración neoliberal.

No está demás insistir en algo ya planteado: la separación en dos capítulos de los patrones interaccionales que el Estado ha establecido con los agentes internacionales y los *domésticos* obedece a fines exclusivamente expositivos, pero para entender su dinámica coevolutiva es necesario recordar que se trata de un mismo Estado y que, por tanto, las negociaciones que emprenda en determinado patrón interaccional, y las transformaciones que de él se deriven, impactan en la posición que en otros conjuntos de cadenas de interdependencia tenga el Estado, condicionando las posibilidades de evolución de los patrones interaccionales a ellas asociados. Además, al no ser el Estado el único punto de encuentro entre lo *doméstico* y lo internacional, es necesario recordar que estos dos ámbitos se articulan también a través de cadenas de interdependencia que no atraviesan al Estado, generando sus propios patrones interaccionales. Si bien esto último cae fuera de los límites que este trabajo se ha planteado, recordarlo es necesario para no introducir imágenes teóricas poco relacionales de la acción estatal.

Carlos Salinas llegó al poder en un contexto sumamente complicado en cuanto a sus relaciones con los agentes *domésticos* y a las posibilidades del Estado mantener su pretensión de gobernar como última instancia. Su legitimidad era prácticamente nula: en términos procedimentales, la elección de la que había emergido su gobierno era cuestionada por prácticamente todos los partidos de oposición, así como por amplios sectores de la sociedad, al punto de que los principales candidatos que compitieron en su contra planteaban la necesidad de *restaurar la legalidad*, impugnando su toma de posesión. En términos sustantivos, es decir, la legitimidad asociada a su capacidad redistributiva, las políticas adoptadas por el gobierno de De la Madrid, orientadas por el paradigma de políticas neoclásico y su dependencia a los organismos financieros internacionales, habían minado la capacidad del sistema corporativista de distribuir recursos, minando también su posibilidad de ser mecanismos efectivos de control social y electoral. En términos fundacionales, el rompimiento que esta orientación hacia los organismos financieros internacionales produjo con los postulados de la

Revolución Mexicana minaba esta fuente de legitimidad, al tiempo que fortalecían la posición del FDN, principal rival electoral de Salinas y que se presentaba como el *verdadero* heredero de la revolución mexicana, al tiempo que producía fuertes tensiones al interior del mismo PRI.²⁵⁴

El debate dentro del PRI sobre cómo procesar el golpe electoral de 1988 se divide básicamente en dos posiciones: algunos consideraban que no había sido más que un accidente, un elemento coyuntural que no afectaba las posibilidades futuras de que el partido mantuviera su posición hegemónica. Otros, en cambio, postulaban que se trataba de un cambio fundamental en la relación del partido con la sociedad mexicana, y que era necesario emprender transformaciones profundas so riesgo de que los resultados electorales venideros fueran todavía más adversos. Pero el problema para Salinas, y más en general para la tecnocracia neoclásica que hegemonizaba la élite estatal, era más profundo, y no se limitaba al éxito electoral del partido.

Desde su fundación como PNR, el PRI había sido una instancia de resolución del conflicto político, un mecanismo de negociación entre los grupos de poder, claramente no democrático pero profundamente eficiente a la hora de tramitar el conflicto. Con la incorporación de los sectores campesino, obrero, *popular* y, temporalmente, militar, el entonces llamado PRM amplió su dominio como espacio de resolución de conflicto, sobre todo a través del corporativismo como patrón transaccional Estado-sociedad, con lo cual no sólo podía procesar las diferencias entre los caudillos políticos sino tramitar selectivamente ciertas demandas sociales al tiempo de garantizar la disciplina de las organizaciones que las impulsaban. Cómo se desarrolló en el capítulo anterior, la hegemonía que alcanzó la tecnocracia neoclásica, así como el hecho de que orientara sus negociaciones de forma prácticamente exclusiva con los organismos financieros internacionales, produjo fuertes rompimientos en estos mecanismos. Por un lado, al imponerse el paradigma de políticas neoclásico como la única orientación de la acción estatal, el espacio para la mediación entre perspectivas políticas

²⁵⁴ En la identificación de estos tres tipos de legitimidad sigo el trabajo de Marcelo Cavarozzi, si bien discrepó en su planteamiento de que la legitimidad era irrelevante para la Matriz Estado-céntrica que había regido hasta este punto, como puede verse en el hecho de que la forma en que se desarrolló la elección de 1988 se constituyó en uno de los principales problemas de legitimidad de Salinas. Marcelo Cavarozzi. "México: pasado y presente de su fórmula política". En María Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena: 1996.

diferentes dentro del grupo gobernante desapareció, produciendo una primera fractura con la escisión del FDN pero augurando que este proceso continuaría de mantenerse el monopolio de la tecnocracia neoclásica sobre la forma de orientar la acción estatal.

Por el otro, las medidas tendientes a estabilizar los indicadores macroeconómicos a través del Ajuste Estructural y posteriormente de promover el *libre* comercio habían debilitado la estructura corporativa y su capacidad de funcionar como mecanismo de control social. Ahora bien, este problema no se limitaba al hecho de que cantidades nunca antes vista de personas hubiesen votado en contra del PRI, mostrando cómo este sistema ya no podía controlar el voto tan efectivamente como lo hacía antes, ni tampoco al hecho de que hubieran empezado a surgir un creciente número de organizaciones sociales que se articulaban por fuera de la estructura corporativista. Todo esto indudablemente eran las preocupaciones del priismo, pero para la tecnocracia neoclásica el problema era más grave.

El problema central para la tecnocracia neoclásica radicaba en que mantener su hegemonía en la élite estatal y la orientación del Estado en consonancia con el paradigma de políticas neoclásico que compartían con los prestamistas y organismos financieros internacionales era incompatible con reestructurar tanto el sistema de mediaciones corporativistas como el priismo clásico como espacio de resolución de conflictos del grupo en el poder. El gran desafío electoral del FDN, que había puesto en riesgo la continuidad de esta tecnocracia en la élite estatal, había surgido de una escisión del PRI, y había sido apoyada no solo por las nuevas organizaciones que se formaban por fuera del aparato corporativo, sino por importantes grupos tradicionalmente insertos en el que igualmente se habían desprendido como estructuras ya constituidas. Por tanto, el mayor riesgo para la tecnocracia neoclásica no era la desintegración del corporativismo ni del priismo tradicional, sino más bien su fragmentación, la continuidad de sus estructuras organizativas orientadas y articuladas por fuera de su control.

En este contexto, la estrategia de la tecnocracia neoclásica fue la de apresurar la desarticulación del sistema corporativista y promover, en cambio, un nuevo patrón interaccional de relaciones Estado sociedad, articulado directamente a la figura

presidencial y, sobre todo, atomizado, de forma que los riesgos de una eventual desarticulación fueran mínimos.²⁵⁵ En el mismo sentido, la *modernización* del PRI que esta tecnocracia impulso buscaba reducir el peso de las estructuras corporativas y de los grupos no tecnocráticos en su interior, sustituyéndolo por una estructura partidaria más atomizada, *ciudadana*, que permitiera su funcionamiento como vehículo electoral subordinado a la tecnocracia neoclásica y al paradigma de políticas homónimo que esta impulsaba.²⁵⁶

Este proceso ha sido estudiado fundamentalmente desde la perspectiva de la política *doméstica*, es decir, de la lucha entre distintos grupos por acceder al poder y por los mecanismos necesarios para ello. Sin embargo, así como para dar cuenta de la evolución del patrón interaccional a través del cual el Estado mantiene su posición en las cadenas de interdependencia globales fue necesario reconocer el componente coevolutivo derivado de que el Estado se veía inmerso simultáneamente en las cadenas de interdependencia y los patrones interaccionales *domésticos*, para analizar estos es igualmente importante introducir ciertos elementos que se derivaban de la posición del Estado mexicano en las cadenas de interdependencia globales y de las negociaciones que esta posición le implicaban. Por ello, antes de pasar al análisis de las formas específicas de las transformaciones del patrón transaccional *doméstico* que la tecnocracia neoclásica emprendió para mantener su pretensión de gobernar, es necesario analizar otro elementos de la evolución regresiva del paradigma de políticas neoclásico que no se incluyó en el capítulo anterior: la incorporación de la reforma institucional del Estado como hipótesis *ad hoc*, en particular sus elementos asociados a la gobernanza y al combate a la corrupción.

Ampliación del campo de batalla: la inclusión de la reforma institucional en el paradigma de políticas neoclásico.

²⁵⁵ Jonathan Fox. "Cambio político en la nueva economía campesina de México". En Maria Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena: 1996.; Paul Lawrence Haber. "El arte de la reestructuración y sus implicaciones políticas: el caso de los movimientos urbanos populares." En Maria Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena: 1996.

²⁵⁶ Denise Dresser. *Op cit.*

Como se mencionó más arriba, desde la década de los ochentas algunas voces dentro de los organismos financieros internacionales ya proponían incluir ciertos elementos de reforma política e institucional en los préstamos condicionados, pues consideraban que en ellos radicaba la posibilidad de que los programas desarrollados resultaran efectivos. Pero durante el contexto de la guerra fría y el equilibrio bipolar, tanto a estos organismos como a los Estados que con ellos interactuaban, resultaba central mantener la imagen técnica, neutral y apolítica del condicionamiento de los recursos. Así, no fue sino hasta la caída del bloque socialista que estas voces pudieron empezar a tomar fuerza dentro de estos organismos.

La caída del bloque socialista abrió la puerta, además, a otro conjunto de procesos geopolíticos globales que presionaban hacia un isomorfismo diferente al impulsado por el paradigma de políticas neoclásico. Con Estados Unidos a la cabeza, en particular desde la presidencia de George Bush, comenzó un fuerte impulso global de *promoción de la democracia liberal*, y en particular de sus componentes electorales y multipartidistas.²⁵⁷ Estas presiones tuvieron un origen distinto al del paradigma de políticas neoclásico, y durante un breve tiempo fueron incluso relativamente opuestos, toda vez que los organismos internacionales se mantuvieron firmes en su autoimagen de organismos apolíticos, neutrales y técnicos, la cual les es, incluso hoy, fundamental para mantener un mínimo de legitimidad.

Sin embargo, a lo largo de la década de los noventa, los elementos centrales de la *reforma del Estado* se fueron introduciendo al paradigma de políticas neoclásico. Si bien es cierto que este nunca llegó a *identificarse* directamente con la *democracia liberal*, sí mantuvo una fuerte compatibilidad con las dinámicas geopolíticas tendientes a *fomentarla*. Esto ha llevado a algunos autores a sostener que, si en la década de los ochenta los préstamos por parte de los organismos internacionales estuvieron condicionados al ajuste económico, para la década de los noventa lo estuvieron “al

²⁵⁷ Al respecto, es interesante revisar el trabajo de Fareed Zakaria. “The Rise of Illiberal Democracy.” En *Foreign Affairs*. Vol. 76, No. 6 (1997): 22-43. Si bien está escrito desde una postura apologética a la *promoción de la democracia liberal* por parte de Estados Unidos, proporciona un análisis interesante de los problemas asociados al énfasis puesto en el componente electoral de la misma.

ajuste político en favor de procesos democráticos que se suponía permitirían superar las fallas del programa de ajuste de las décadas anteriores.”²⁵⁸

En esta formulación, ya puede percibirse como la reforma política se articuló de manera regresiva con los elementos anteriores del paradigma de políticas neoclásico, toda vez que su inclusión implicó un *correctivo adicional* a las recetas anteriores. Dado que, desde principios de los noventa, entre una tercera parte y la mitad de los préstamos condicionados otorgados por parte del FMI y el BM han incluido elementos de reforma política, resulta fundamental para este trabajo analizar la forma que esta lógica se fue introduciendo en su racionalidad y, más específicamente, la forma en que se integraron al paradigma de políticas neoclásico.

Para ello, hay que considerar que, como ya se dijo, desde la década de los ochenta algunos agentes dentro de los organismos internacionales ya planteaban la necesidad de incluir elementos de reforma estatal en el condicionamiento de los préstamos,²⁵⁹ si bien el entramado de cadenas interdependientes en las que se inscribían marginaban estas posiciones y dejaban poco espacio para su realización. A lo largo de la década de los noventa, distintos procesos, que se analizan a continuación, favorecieron que estas ideas se fueran integrando paulatinamente al paradigma de políticas neoclásico, favoreciendo su implementación, pero, simultáneamente resignificándolas y articulándolas de manera duradera con los postulados nucleares de dicho paradigma. En este sentido, es importante señalar que las ideas de reforma política se van abriendo espacio en el paradigma de políticas neoclásico a lo largo de la década de los noventa, es decir, que si bien sólo son reconocidos como elementos estandarizados por parte de los organismos internacionales hasta la segunda mitad de la década, los agentes que se orientan por este paradigma van encontrado espacio para movilizar algunas de estas ideas desde los años anteriores.

Dicho esto, es posible trazar algunas líneas que ayuden a explicar la inclusión de las ideas de reforma política en el paradigma de políticas neoclásico, así como la selectividad y resignificación de las mismas. La primera es el fracaso absoluto de las

²⁵⁸ Mathieu Hilgers. “The historicity of the neoliberal state.” En *Social Anthropology*, Vol. 20, No. 1 (2012): 80-94.

²⁵⁹ Catherine Weaver. *Op cit.*

terapias de shock aplicadas a los países ex-socialistas. Si bien estos países, coaccionados y orientados por los programas de reconstrucción planteados desde los organismos internacionales, emprendieron las reformas supuestamente *necesarias*, adoptando la institucionalidad formal propia de las *democracias liberales* y las economías de *libre mercado*, incluida la retirada del Estado de la vida económica y la libertad de movimiento del capital y la inversión, los resultados distaron mucho de los esperados por el paradigma de políticas neoclásico, llevando a terribles resultados económicos, sociales y políticos.

Este fracaso coincidió con un momento en el que los organismos financieros internacionales veían minada su legitimidad, tanto por movimientos sociales en los países endeudados como, incluso, y quizá más relevante, entre los países que los financiaban, principalmente Estados Unidos, en cuyo Congreso se ponía fuertemente en duda la continuidad del financiamiento de estos organismos dado lo poco eficientes que resultaban sus recomendaciones. En este contexto, la necesidad de encontrar una *explicación* del fallo de la *terapia* que, simultáneamente, mantuviera la legitimidad de las medidas emprendidas resultaba apremiante,²⁶⁰ abriendo la puerta a la evolución regresiva del paradigma, es decir, a la inclusión de hipótesis *ad hoc* que salvaran los postulados nucleares.

El segundo elemento provino del interior del campo científico de la economía, asociado al reposicionamiento en su interior del institucionalismo económico y de la nueva historia económica, cuyo epítome fue la entrega del premio Nobel de Economía a Douglass North en 1993.²⁶¹ Si bien es cierto que el paradigma (científico) neoclásico siguió siendo hegemónico en este campo, la discusión en la ciencia económica, e incluso dentro de este paradigma, de la relación entre instituciones sociales y comportamiento económico ganó considerable espacio a expensas del supuesto del *homo economicus* de preferencias exógenas y transitivas. Dado que los tecnócratas de los organismos financieros internacionales eran, *simultáneamente*, parte de la comunidad epistémica de los economistas, este cambio en el paradigma científico de la economía tuvo consecuencias, si bien es cierto que no lineales, en el desarrollo del

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ *Ibid.*

paradigma de políticas neoclásico, abriendo espacio teórico para la reflexión institucional.

El tercer elemento provino de la articulación de algunos de los agentes internos que promueven la inclusión de temas *extraeconómicos* con el creciente ecosistema de Organismos No Gubernamentales (ONGs) dedicadas a la vigilancia y evaluación de los programas de los organismos financieros internacionales. Desde estos grupos, comenzó a promoverse la *transversalización*²⁶² de diferentes agendas *extraeconómicas*. Sin embargo, el éxito de su *transversalización* fue sumamente desigual. Mientras que algunas de las *agendas* siguieron siendo marginales durante la década de los noventa, sin pasar de ser elementos discursivos de los organismos internacionales, como por ejemplo, las relativas al género, los pueblos indígenas o las consecuencias ecológicas del desarrollo, hubo otras que lograron articularse con los postulados centrales del paradigma de políticas neoclásico, en particular la de la *gobernanza* y la del *combate a la corrupción*.²⁶³

Indudablemente, parte del éxito comparativo de estas agendas estuvo asociado a su afinidad con los intereses geopolíticos de la época, sobre todo con la pretensión de Estados Unidos de fomentar el desarrollo de *democracias liberales de libre mercado*, así como con los intereses del capital transnacional en los asuntos públicos de los Estados donde decidían invertir. Sin embargo, esta afinidad no explica la forma en que esto modificó la práctica interna de los organismos financieros internacionales. Para comprender esto, es necesario analizar la forma en que impactó dentro de su cultura organizacional, es decir, la forma en que se integró dentro del paradigma de políticas que orientaba a sus cuadros operativos, como un conjunto de supuestos y expectativas que permitían reducir la complejidad social y orientar la acción.

Si los organismos financieros internacionales siempre estuvieron conformados por una mayoría de economistas, desde la década de los ochenta y hasta mediados de los noventa, la presencia de otro tipo de profesionales era prácticamente nula. Esto

²⁶² El discurso mismo de la *transversalización* de agendas concretas en la acción de los organismos y los Estados se instaura en esta época y persiste hasta el presente. Una línea de investigación muy interesante para entender los procesos isomórficos contemporáneos podría partir de una sociología de la evolución de este concepto y su *implementación*.

²⁶³ *Ibid.*

implicaba que la tecnocracia de estos organismos era, casi en su totalidad, parte de la misma comunidad epistémica, dando pie a una serie de mecanismos recursivos de reforzamiento paradigmático y volviéndola refractaria a lógicas heterológicas. La capacidad de las agendas de la *gobernanza* y de la *lucha contra la corrupción* de insertarse en el paradigma de políticas neoclásico y en las formas de acción cotidianas de los organismos internacionales se debió a la capacidad de sus promotores de *traducirlas* en términos económicos neoclásicos. Planteando los elementos centrales de estas agendas en términos económicos, eran capaces de evadir los filtros de la ortodoxia económica, logrando introducirse en la lógica de trabajo cotidiano.²⁶⁴

Ahora bien, esta forma de introducir estas agendas a través de su traducción en el lenguaje económico neoclásico implicó la modificación de sus contenidos, haciéndolos compatibles con los presupuestos nucleares del paradigma neoclásico. Incluso si llegaron a ser llamadas parte de un *post-consenso de washington*, mantuvieron sus llamados a la liberalización comercial, constreñimientos fiscales, prudencia en la gestión macroeconómica, desregulaciones y privatizaciones, así como una imagen del Estado como antagonista al desarrollo económico, abrevando de las normas organizacionales e ideológicas preexistentes en estos organismos.²⁶⁵ Con ello, se construyó una concepción de la “gobernanza y el imperio de la ley como forma de constreñir la acción del Estado en la economía”.²⁶⁶

Así, al integrarse las ideas de la gobernanza y del combate a la corrupción en el paradigma de políticas neoclásico, los organismos financieros internacionales definieron que “El Estado poseedor de una *buena gobernanza* es un actor pasivo, proveedor de bienes públicos, un ambiente de políticas [policy] benigno, estabilidad macroeconómica e inversión en la gente e infraestructura [...] En este sentido, la reforma de la gobernanza descansa en frentar la acción estatal arbitraria y la corrupción, alcanzable a través de sujetar a las instituciones estatales a una mayor competencia meritocrática y al recorte burocrático, y haciendo al estado más receptivo

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ *Ibid.* Traducción propia.

[responsive] a las necesidades ciudadanas a través de incrementar la participación y la descentralización.”²⁶⁷

De esta forma, la introducción de la gobernanza y el combate a la corrupción dentro del paradigma de políticas neoclásico mantuvo la lógica del cambio paradigmático como la de un programa regresivo. Los presupuestos anteriores- estabilidad macroeconómica, promoción del comercio exterior y del *libre mercado*- se mantuvieron incuestionados, y la reflexión sobre la reforma institucional del Estado apareció como una hipótesis *ad hoc*, como una condición necesaria *adicional* a las recomendaciones anteriores. Si el paradigma de políticas no había logrado producir el desarrollo económico que prometía, no se debía a que sus recomendaciones fueran equivocadas, sino que tan solo resultaban insuficientes: había que, además, acompañarlas de la reforma institucional adecuada.

No fue sino hasta 1997²⁶⁸ que el Banco Mundial dedicó a este tema su *Informe sobre el Desarrollo Mundial de Desarrollo*,²⁶⁹ acompañado del subtítulo *El Estado en un mundo en transformación*²⁷⁰ y estableciendo la forma estandarizada que, en adelante, tendría la reforma institucional orientada desde el paradigma de políticas neoclásico. Sin embargo, no hay que olvidar que el proceso de inclusión de estos elementos en el paradigma de políticas neoclásico se fue dando desde principios de la década, permitiendo que los agentes que lo compartían orientarán su acción a través de esta perspectiva incluso antes de que estos alcanzaran su forma estandarizada. Como el mismo Reporte plantea “Las cuestiones que se examinan en este informe forma ya parte integrante de la nueva concepción del Estado en muchas partes del mundo, y se han incorporado al programa de los organismos internacionales que brindan asistencia en este proceso.” Vale la pena analizarlo con cierto detenimiento.

²⁶⁷ *Ibid.* Traducción propia. Se incluyen entre corchetes las palabras con un significado esquivo en español.

²⁶⁸ El mismo año, el Banco Mundial también publicó su estrategia oficial anti-corrupción, titulada *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*.

²⁶⁹ Este reporte, que se publica anualmente, constituye la publicación más influyente del Banco Mundial.

²⁷⁰ Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial: El Estado en un mundo en transformación*. 1997

Lo primero que hay que identificar es como el Informe establece el diagnóstico desde el cual la reforma estatal aparece como necesaria. Al respecto, sostiene que “La historia y la experiencia reciente nos han enseñado que el desarrollo no consiste únicamente en obtener los debidos insumos económicos y técnicos.”²⁷¹ Como puede verse, la lógica de los programas regresivos de investigación está claramente presente: los insumos económicos y técnicos, es decir, las recomendaciones anteriores realizadas desde el paradigma de políticas neoclásico no sólo no son puestos en duda, sino que se les sigue considerando como los *debidos*. Pero el *desarrollo* no depende *únicamente* de ellos, es necesario agregar un elemento adicional, una hipótesis *ad hoc*, que permita su adecuado funcionamiento.

Para identificar este elemento *ausente*, el informe observa que:

“En algunos países, la situación evolucionó más o menos en la forma prevista por los tecnócratas. Pero, en muchos otros, los resultados fueron muy diferentes. Los gobiernos emprendieron proyectos poco realistas. Los inversores privados se abstuvieron por falta de confianza en las políticas públicas o en la firmeza de los dirigentes. Poderosos gobiernos actuaron en forma arbitraria. La corrupción se convirtió en un mal endémico. El proceso de desarrollo perdió impulso, y la pobreza se consolidó.”²⁷²

Es decir, aparecen tres elementos causales que explican la insuficiencia de las políticas anteriormente promovidas por los organismos internacionales: la acción estatal, tanto en la forma de gobiernos poco realistas o arbitrarios, la corrupción y la abstención de la inversión, derivada de la falta de *confianza*. La falta de desarrollo y la pobreza aparecen como consecuencias de estos elementos causales.

A partir de este diagnóstico, el BM establece claramente el elemento *faltante* que debe acompañar a los *insumos económicos y técnicos adecuados*, objeto de los elementos institucionales de la reforma. “Este informe hace patente que el efecto determinante (...) ha sido la eficiencia o ineficiencia de los poderes públicos.”²⁷³ La imputación

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ *Ibid.*

causal a la acción estatal y a la corrupción se corresponden a los elementos medulares que, desde entonces, el paradigma de políticas neoclásico tratará de reformar, y por tanto su relación con el problema de la eficiencia se discute con mayor profundidad en los siguientes párrafos. Pero no está demás señalar aquí algunos elementos asociados al papel causal que se le imputa a la *abstención* de los inversionistas.

Lo primero que salta a la vista es la centralidad que se les asigna en el *desarrollo*, papel consistente con la racionalidad promovida por el plan Brandy y discutida más arriba. En segundo lugar, es significativo el cambio de tono normativo, así como la causalidad subyacente a esta *abstención*: se debe a la falta de *confianza* derivada de la acción estatal, de sus políticas o de la acción de sus dirigentes. Por tanto, en última instancia, se trata de otro problema asociado a la acción estatal, encontrando en ella el mecanismo para influir en la inversión. Por último, hay que señalar la centralidad de la idea de la *confianza*, entendida como aquel elemento relacional entre el Estado y el capital que el primero debe promover, y que, como se discutió más arriba, se deriva de la *certidumbre y la predictibilidad*.

Como ya se señaló, el debate sobre la cabida de los elementos de reforma institucional dentro del paradigma de políticas neoclásico se fue desarrollando a lo largo de los noventa. Esto permitió que, al momento de escribirse este informe e institucionalizarse su inclusión, se contarán con algunas experiencias o bien orientadas por esta racionalidad o bien susceptibles de ser interpretada en estos términos. Así, el BM fue capaz de identificar *ejemplos exitosos* de reforma, que “lejos de respaldar la teoría del Estado minimalista, demuestran que el desarrollo exige la existencia de un Estado eficaz, que actúe como agente catalizador y promotor, alentando y complementando las actividades de la empresa privada y los individuos.”²⁷⁴ Esta *base empírica* resultaba fundamental, además, para inscribir los elementos institucionales de la reforma en el discurso *neutro, técnico y científico* de los organismos financieros internacionales.

²⁷⁴ *Ibid.*

A la hora de analizar las características comunes a estos casos exitosos, el BM identifica 1) que “han establecido la normativa en que se basan las transacciones privadas, y en términos más generales, la sociedad civil;”²⁷⁵ y 2) “la manera en que han observado esa normativa, actuando en forma fiable y predecible, y poniendo coto a la corrupción.”²⁷⁶ En esta forma particular de reducir la complejidad de los *casos exitosos* en dos elementos a los que se les imputa la causalidad del *éxito* aparecen varios de los elementos centrales de este nuevo momento paradigmático: el Estado como promotor de la acción de agentes extraestatales, más que como actor directo, es decir, la centralidad del poder infraestructural del Estado a expensas de su poder despótico; la centralidad que se le asigna a que el Estado sea percibido como *confiable* y *predecible*, es decir, que genere *confianza*; y la importancia no solo de que el Estado establezca este tipo de normatividad, sino que la forma en que la observa y la cumple. Este último elemento claramente busca ser un correctivo al proceso de desacoplamiento señalado más arriba, relativo a como, al incluirse la exigencia de que los Estados *promovieron el libre mercado*, se produjeron procesos isomórficos en las estructuras estatales formales sin que necesariamente sus funcionamientos reales se acoplaran a estos cambios.

A partir de la *experiencia* de estos *casos exitosos*, es que el BM plantea el objetivo central de la reforma política, entendida como el complemento necesario a los elementos económicos del paradigma de políticas neoclásico. El punto central es el convencimiento de que “el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto a agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso.”²⁷⁷ Es decir, se reconoce no sólo la centralidad teórica de las instituciones, como el nuevo institucionalismo económico venía planteando, sino la centralidad política de la acción estatal, pero orientada desde una nueva concepción, no sólo sobre los ámbitos en los cuales debiera o no participar, cómo se había hecho anteriormente al sostener que *no debía intervenir en la economía*, sino, sobre todo, en el cómo debería de hacerlo. En este sentido es que afirma que “lo que importa ante todo no es lo cuantitativo sino lo cualitativo, no la mera magnitud del Estado y el ámbito de sus intervenciones sino su

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ *Ibid.*

eficacia para atender las necesidades de la población.”²⁷⁸ Reconociendo que la integración económica, la *democratización* y el cambio tecnológico “han obligado a los Estados a asumir competencias nuevas y diferentes” enfatiza que estos deben hacerlo “no ya como proveedores exclusivos, sino como promotores y reguladores.”²⁷⁹

Con estos elementos es posible reconstruir el diagnóstico del que partía, y el objetivo que se propuso, la inclusión de la reforma política dentro del paradigma de políticas neoclásico. Las políticas anteriores- la estabilidad macroeconómica, la promoción del comercio exterior y del *libre mercado*- eran adecuadas, pero necesariamente debían ir acompañadas de un Estado eficiente, es decir, de uno capaz de establecer y hacer cumplir una normatividad que evitará tanto la arbitrariedad como los proyectos poco realistas por parte del Estado, al tiempo en que produjera *confianza*, es decir, *certidumbre* y *predictibilidad*, a lo ojos de los inversionistas extranjeros. Pero lo central para entender las implicaciones de esta nueva fase del paradigma de políticas neoclásico en las transformaciones estatales, y en particular en las del Estado mexicano, es analizar las reformas propuestas para producir estos resultados, toda vez que estos fueron los elementos de políticas concretas que los organismos financieros internacionales impulsaron a través de los mecanismos isomórficos

En esencia, lo que el informe plantea para la reforma del Estado desde el paradigma de políticas neoclásico es una *estrategia doble*, encaminada a que el Estado *participe de forma más creíble y eficaz*. El elemento medular será la *capacidad* del Estado, entendida como “capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo de forma eficaz.”²⁸⁰

La primera de estas estrategias se basa en “articular las funciones del Estado de forma que estén en consonancia con su capacidad.”²⁸¹ Retomando el viejo argumento de la sobrecarga del Estado de bienestar, se sostendrá que el Estado cuenta con capacidades limitadas y que por tanto deberá *acomodar su función a su capacidad*. “Cuando la capacidad del Estado es pequeña, este debe seleccionar cuidadosamente

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ *Ibid.* La tautología de definir la capacidad estatal como una capacidad está en el texto original.

²⁸¹ *Ibid.*

cómo- y dónde- intervenir.” Así, “si [los Estados] consiguen concentrarse en las actividades públicas fundamentales que son imprescindibles para el desarrollo, su eficacia aumentará.”²⁸²

Para lograr esta *focalización* de la acción estatal, el informe plantea dos mecanismos complementarios. El primero consistió en “lograr que las sociedades acepten una redefinición de las responsabilidades del Estado.”²⁸³ Este elemento claramente se refería al creciente descontento social en diversas latitudes derivado del recorte de las funciones estatales desarrolladas a lo largo de la figuración anterior, y que habían pasado a darse por sentado por parte de los ciudadanos. Si bien excede los límites analíticos de este trabajo, no está demás señalar que diversos autores han encontrado en este elemento la causa de diversas transformaciones culturales, así como de las expectativas y autoimagen de los agentes individuales en la época neoliberal.²⁸⁴

Pero las *recomendaciones* sobre cómo *acomodar la función a la capacidad* no se limitan a este elemento *ideológico*. Propone además una “selección estratégica de las acciones colectivas que [el Estado] trata de promover, junto con mayores estrategias para aligerar la carga que pesa sobre el sector estatal mediante la participación de los individuos y las comunidades en el suministro de los bienes colectivos y fundamentales.”²⁸⁵ En cuanto a esta *selección estratégica*, el informe define cinco ámbitos de acción fundamentales del Estado, a los que significativamente llama sus cimientos: un ordenamiento jurídico básico, el mantenimiento de un entorno de políticas *no distorsionante*, incluida la estabilidad económica, la inversión en servicios básicos e infraestructura, protección de los grupos vulnerables y defensa del medio ambiente. Como puede verse, se trata de una redefinición profunda sobre el *deber ser* estatal, anclado en la imagen de un Estado *promotor* de procesos sociales de los que, sin embargo, se abstiene de participar activamente.

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ Mathieu Hilgers. *Op cit.* Wendy Brown. *El pueblo sin atributos. La silenciosa revolución del neoliberalismo*. Barcelona: Malpaso, 2017.

²⁸⁵ Banco Mundial. *Op cit.*

En cuanto al ordenamiento jurídico y el entorno de políticas *no distorsionantes*, el Informe define claramente la orientación que el Estado ha de tomar: “sobre todo, ahora tenemos conciencia de la complementariedad del Edo y el mercado: aquel es esencial para sentar las bases institucionales de este. Y la credibilidad de los poderes públicos-la previsibilidad de sus normas y políticas y la coherencia con que se aplican-puede ser tan importante para atraer la inversión privada como el contenido de esas mismas normas y políticas.”²⁸⁶

En cuanto a los otros tres *cimientos*, las recomendaciones combinan la lógica de la *focalización* y del Estado como *socio*, de las empresas privadas y de las *comunidades*.²⁸⁷ Así, en cuanto a la construcción de infraestructura básica, el informe la diferencia de la prestación de servicios, sosteniendo la obligación del Estado de realizar las inversiones de la primera pero promoviendo que sean los agentes extraestatales los que las gestionen, los que ofrezcan los segundos. De manera similar, el apoyo a los grupos vulnerables parte de una diferencia entre la seguridad y la asistencia social, enfatizando la segunda y su carácter focalizado. Al respecto, diagnóstica que “con demasiada frecuencia las políticas y programas impiden que los recursos y servicios lleguen a las persona que más lo necesitan,”²⁸⁸ impulsando la lógica de las transferencias directas focalizadas. En cuanto a la *defensa* del medio ambiente, es tajante en sostener que los únicos mecanismos legítimos y eficientes para tal fin son los propios del *mercado*.

El segundo elemento de la reforma parte de reconocer que “la capacidad no es una realidad inmutable [...] [y] consiste en aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas.”²⁸⁹ Si el primer elemento tenía una naturaleza de *ajuste*, similar al Ajuste estructural macroeconómico, este segundo elemento implica una serie de supuestos sobre cómo la reforma modifica la *capacidad* estatal de actuar eficazmente en el futuro. Aquí es interesante notar que si bien el

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ La noción de *comunidades* aparece repetidamente en el Informe, pero su significado es por lo menos ambiguo. En este sentido, resulta interesante leerlo a la luz de los comentarios de Eric Hobsbawm referentes a como, en las postrimerías del siglo XX, reaparece el uso del término de *comunidades* en un contexto donde estas, en su sentido sociológico, prácticamente habían desaparecido. Eric Hobsbawm. *Op cit.*

²⁸⁸ Banco Mundial. *Op cit.*

²⁸⁹ *Ibid.*

informe es sensible a “diferentes puntos de origen y contextos” de los diversos Estados, el sentido de este segundo elemento se plantea como un horizonte único, como un punto de convergencia de la diversidad estatal.

Para revitalizar las instituciones públicas, lo que se supone redundará en aumentar la capacidad estatal, el informe plantea cuatro elementos centrales, a través de los cuales *construir sobre los cimientos*: “1) establecer normas y controles eficaces para poner coto a las medidas estatales arbitrarias y luchar contra la corrupción arraigada; 2) exponer a las instituciones estatales a una mayor competencia, a fin de incentivar su eficiencia; 3) mejorar el desempeño de las instituciones estatales mediante el aumento de las remuneraciones e incentivos; 4) hacer que el sector estatal responda más eficientemente a las necesidades de la población, mediante mayor participación y descentralización.”²⁹⁰

En estos elementos aparece claramente la incorporación de las agendas de la *gobernanza* y el *combate a la corrupción* en el paradigma de políticas neoclásico. La *gobernanza* se desdobra en dos elementos fundamentales: mayores controles y contrapesos a la acción estatal *arbitraria* y mayor participación de agentes extraestatales como parte del proceso de descentralización de la estructura estatal. Irónicamente, en ambos casos se trata de medidas que, en realidad, reducen la capacidad del Estado de actuar autónomamente, sobre todo en términos de poder despótico. El *combate a la corrupción* aparece íntimamente ligado al problema de la gobernanza, pues aparece como una forma específica de ese actuar arbitrario del Estado. De hecho, solo hasta entrado el siglo XXI el Banco Mundial modificó su definición de corrupción, de una exclusivamente centrada en el abuso del poder público para obtener ganancias privadas a una que reconozca su existencia en la esfera privada.²⁹¹

Pero además, es claro cómo estos elementos de reforma institucional siguen descansando en los supuestos nucleares del paradigma de políticas neoclásico. En este sentido, el Reporte sostiene que “Toda estrategia eficaz encaminada a revitalizar

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ Catherine Weaver. *Op cit.*

el sector público deberá hacer especial hincapié en aminorar las oportunidades de corrupción recortando las facultades discrecionales. Todas las medidas de política orientadas a reducir los controles del comercio exterior, eliminar las barreras que obstaculizan el acceso de la industria privada y privatizar empresas estatales en una forma que asegure la competencia son beneficiosas en la lucha contra la corrupción.”²⁹² En cuanto a las privatizaciones, sostiene que estas tienen *máxima prioridad* en la reforma institucional, si bien reconoce que sus resultados dependerán de cómo se lleven a cabo, respondiendo nuevamente a los problemas de desacoplamiento analizados más arriba.

Por último, entre las medidas tendientes a la revitalización de las instituciones estatales el Reporte incluye una serie de medidas de reforma a la administración pública, orientadas a “ofrecer a los funcionarios públicos incentivos para mejorar su rendimiento y, al mismo tiempo, mantener a raya las posibles arbitrariedades.”²⁹³ Entre ellas destacan las normas y controles eficientes de su acción, fomentar la competencia y la introducción de parámetro estandarizados en su desarrollo profesional, lo que en sus aplicaciones concretas se conocerá como el servicio profesional de carrera.

No está demás señalar que el Reporte incluye una serie de recomendaciones a los Estados sobre cómo implementar políticamente estas reformas y cómo lidiar con las resistencias que de ellas puedan generarse. Entre ellas destaca la afirmación de que “los buenos dirigentes consiguen que la población se sienta identificada con la reforma, que se convenza de que esta no es algo que viene impuesto del exterior,”²⁹⁴ que resulta al menos sorprendente en un documento que pretende estandarizar una serie de reformas de alcance global.

Analizada la forma en que la reforma institucional se incorporó al paradigma de políticas neoclásico, es posible pasar a analizar la forma concreta en que el Estado mexicano transformó los patrones interaccionales a través de los cuales negociaba su pretensión de gobernar con los agentes *domésticos*, identificando la influencia que

²⁹² Banco Mundial. *Op cit.*

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ *Ibid.*

en este proceso tuvieron las negociaciones que simultáneamente mantenía con los prestamistas, los mercados y los organismos financieros internacionales. a riesgo de ser repetitivo, vale la pena insistir: 1) La incorporación de la reforma institucional en el paradigma de políticas neoclásico fue un proceso paulatino, que solo se instituyó como un conjunto de normas estandarizadas hasta la segunda mitad de la década de los noventa; antes de eso, es posible identificarla como una orientación general diversos agentes orientados por este paradigma utilizaban. 2) En este mismo sentido, no debe entenderse esto como que las transformaciones de los patrones interaccionales domésticos fueron consecuencia de la imposición de los organismos internacionales, o de algún mecanismo coercitivo. La existencia continuada de diversos Estados, como por ejemplo, las teocracias petroleras árabes, muestran que en la medida en que los patrones interaccionales *domésticos* se mantienen estables es posible que los Estados negocien sus interacciones asociadas a las cadenas de interdependencia económicas globales sin modificarlas. Lo que si se sostiene, y se muestra más adelante, es que, frente a la necesidad de transformar estos patrones interaccionales dada su inestabilidad y los riesgos que generaban para la tecnocracia neoclásica mexicana, el paradigma de políticas neoclásico, y en particular sus elementos de reforma institucional, ofrecieron una serie de recursos para orientar la nueva forma de este patrón interaccional, así como el hecho de que al ser esta forma al menos aparentemente coherente con las necesidades derivadas de su posición en las cadenas de interdependencia globales, esto favoreció la estabilidad.

Transformaciones estatales asociadas a la evolución del patrón transaccional Estado sociedad y su eventual estabilización.

En línea con la ampliación institucional del paradigma de políticas neoclásico recién analizado, el gobierno de Salinas comenzó su sexenio con un fuerte énfasis en el combate a la pobreza. En sí mismo, esto resultaba una novedad, y un cambio drástico en la orientación estatal. Evidentemente, no es que la pobreza no fuese reconocida como un problema concerniente al Estado en épocas anteriores, pero la forma en que se caracterizaba era radicalmente diferente. La concepción del problema que desde entonces impulsó la tecnocracia económica neoclásica se diferenciaba no solo en la bajada de los estándares de vida que el Estado debía garantizar, si se le compara,

por ejemplo, con la responsabilidad estatal de condiciones adecuadas de vida prevaleciente en el Estado desarrollista, sino sobre todo porque el problema de la pobreza se separaba del problema del desarrollo económico. Desde entonces, la pobreza no sería considerada como un producto o un elemento constitutivo de la dinámica económica, sino que más bien se entendería como una forma de exclusión y marginación, que privaba a los pobres de participar de los beneficios del desarrollo económico. Con esto, el problema se constituía como autónomo del proyecto de desarrollo, el cual podía considerarse exitoso medido en términos de sus variables macroeconómicas. El problema de la pobreza radicaba en que los pobres quedaban *excluidos* del desarrollo y, por tanto, había que incorporarlos.

Desde esta perspectiva, y al comienzo de su sexenio, Salinas lanzó el Programa Nacional de Solidaridad, el cual se constituirá en su programa insignia y marcará un antes y un después en las relaciones Estado sociedad. El Programa consistía fundamentalmente en una fuerte transferencia directa de recursos a las *comunidades* marginadas tras la *concertación* entre el Estado y los beneficiarios del uso que se le daría a dichos recursos, que por lo general estuvo asociado a la construcción de infraestructura básica y, en menor medida, al desarrollo de pequeños proyectos productivos comunitarios.

En términos formales, Solidaridad retomaba tres elementos fundamentales de la reforma institucional impulsada desde el paradigma de políticas neoclásico asociados a la idea de la eficiencia de las intervenciones estatales. La primera era la *focalización* de la intervención estatal, su carácter estrictamente dirigido a las comunidades marginadas y no a la ciudadanía en general, maximizando, se decía, la eficacia de los recursos invertidos. Además, los recursos se entregaban directamente a las comunidades, eliminando las estructuras intermedias, argumentando que eran costosas, innecesarias y una fuente de discrecionalidad en la asignación de recursos y de corrupción. Por último, se incluía a las comunidades directamente en la definición del uso que se le daría a esos recursos, respondiendo más eficientemente a sus necesidades concretas, lo que fue llamado por parte del gobierno salinista como la *concertación*.

Un elemento más que vale la pena destacar antes de pasar a analizar el Programa en sus implicaciones para el patrón interaccional Estado-sociedad es que no solo era compatible con el paradigma de políticas neoclásico sino con las transformaciones estatales vinculadas a la *promoción del libre mercado* que se producirían en los siguientes años. Las medidas no focalizadas tradicionales del Estado sobre todo se habían centrado en el control de los precios, ya fuera en la forma de subsidios al consumo o bien de precios de garantía a los productores. Estas medidas eran incompatibles con el paradigma de políticas neoclásico, y se habían venido reduciendo a lo largo de la década de los ochenta. Pero la desregulación económica que emprendió la tecnocracia neoclásica durante el gobierno de Salinas hubiera sido imposible si la política social no hubiese estado tan *focalizada*, es decir, tan circunscrita a espacios sociales donde no implicaban una intromisión a la lógica de mercado puesto que se trataba de segmentos *poco rentables* para la inversión.

Ahora bien, los objetivos sociopolíticos *domésticos* de Solidaridad eran radicalmente diferentes del razonamiento que lo legitimaba desde la perspectiva del paradigma de políticas neoclásico, si bien es cierto que en no eran incompatibles. El Programa se instrumentó fundamentalmente entre las comunidades pobres del campo y la ciudad, es decir, sobre todo en los bastiones del voto cardenista en las elecciones que acababan de suceder. De hecho, varios autores señalan que la elección misma de cuales comunidades incluir prioritariamente en el programa dependió en gran medida del análisis de su comportamiento electoral.²⁹⁵ Este fue su principal objetivo: evitar la consolidación de la estructura social del FDN, el cual se encontraba en plena transformación en partido político, el PRD, o más en general, de cualquier proyecto político alternativo que pudiese surgir del descontento de la reforma económica.

Para entender cómo el programa alcanzaba este objetivo, es necesario analizar su naturaleza *focalizada*, que si bien se derivaba del paradigma de políticas neoclásico era más profunda que la ahí planteada. Solidaridad era un programa *focalizado* en al menos tres sentidos: el primero, señalado más arriba, era el asociado al uso *eficiente* de recursos sobre una población objetivo. Pero además implicaba una *focalización* tanto geográfica como temática. Para obtener los recursos del programa, las

²⁹⁵ Jose Luis Avila. *Op cit.* Paul Lawrence Haber. *Op cit.*

comunidades debían *concertar* el uso que se les daría directamente con el gobierno federal. Esto implicaba que las comunidades negociaran de forma atomizada, al mismo tiempo que los posibles usos de los recursos dependían, a su vez, exclusivamente de las necesidades locales.²⁹⁶ Esto prevenía que las demandas que se procesaban a través del programa pudieran alcanzar escalas regionales o centrarse en problemas estructurales. En un contexto donde la articulación social se había desarrollado fundamentalmente a través del sistema corporativo, donde la repartición de recursos era un elemento central para la continuidad organizativa, esto desplazaba la orientación política de los *beneficiarios* a la *concertación* de acuerdo puntuales y locales directamente con el gobierno.²⁹⁷

Ahora bien, esto prevenía la formación de nuevas organizaciones sociales que rebasaran los ámbitos particulares y locales de las comunidades, pero el apoyo a Cárdenas había venido, en parte, de organizaciones ya constituidas, algunas escindidas de la estructura corporativa priista y otras formas por fuera de ella durante el gobierno de Miguel De la Madrid. La eficacia que Solidaridad mostró para minar esta base del naciente PRD se debió, además, a ciertas tensiones y decisiones políticas que el partido tomó en este contexto. Desde que se declaró a Salinas como presidente electo, Cárdenas mantuvo una línea dura de confrontación frontal por lo menos hasta 1991. Salinas era un presidente ilegítimo, y no había posibilidad de negociar absolutamente nada con el gobierno que encabezaba, pues implicaba legitimarlo. Pero además, el PRD empezaba a conformarse como partido político a partir de una compleja amalgama que incluía a la Corriente Democrática, el grupo escindido del PRI y dirigido por Cárdenas, los partidos históricos de la izquierda mexicana, de orientación casi todos marxista, y un complejo conjunto de diversos movimientos sociales con escalas, estructuras y demandas variadas. En este contexto, aparecieron tres elementos centrales para la definición del futuro del PRD.²⁹⁸

²⁹⁶ Paul Lawrence Haber. *Op cit.* Jonathan Fox. *Op cit.*

²⁹⁷ Aunque es importante señalar que la teoría de la movilización de recursos en el estudio de movimientos sociales muestra que este es un rasgo bastante más general, no privativo de la herencia del corporativismo mexicano.

²⁹⁸ Paul Lawrence Haber. *Op cit.*

La primera, fue la tensión referente a si se comportaría fundamentalmente como un partido político, orientándose hacia la consolidación de una maquinaria electoral competitiva, o si su orientación sería más cercana a la de los movimientos sociales, priorizando la articulación de las demandas y la obtención de beneficios a cambio de la movilización. El PRD claramente se decantó por la lógica partidaria, además, al menos hasta 1991, en una posición de confrontación radical con el gobierno, centrando las energías organizativas, y los recursos partidarios, en la movilización contra el fraude electoral, lo cual, como se discute más adelante, se reveló como mala estrategia incluso desde la lógica partidaria.

El segundo punto de tensión interna tenía que ver con la dirigencia del partido, y concretamente con el peso específico que tendrían la Corriente Democrática, los partidos de izquierda que en él se integran y los dirigentes de los movimientos sociales. Si se considera que el éxito del FDN se debió a una alianza coyuntural articulada alrededor de la figura de Cárdenas, no resulta sorprendente que el control del partido cayera, en los hechos, en sus manos y en las de los otros miembros de la Corriente. Pero este fue un punto de tensión sumamente importante, sobre todo con los dirigentes de los movimientos sociales que pretendían disputar la orientación del partido y para los cuales conseguir recursos que distribuir a través de sus organizaciones resultaba de vital importancia para mantener su dirigencia.

Por último, y como resultado de lo anterior, emerge el problema de cómo definir la línea partidaria con respecto a los programas de gobierno, sobre todo en cuanto a Solidaridad. La línea perredista fue clara y radical: el gobierno de Salinas era espurio y cualquier negociación con él, incluida la de los mecanismos de *concertación* eran legítimas, por lo que iban en contra de la línea partidista. Esto introdujo a los movimientos sociales y a las organizaciones que se habían formado fuera de o habían roto con el corporativismo priista en una difícil encrucijada, sobre todo porque Solidaridad se constituye como el principal mecanismo de obtención de recursos para distribuir entre sus integrantes. Las posiciones individuales de los movimientos y organizaciones fueron diversas, algunas, como la Asamblea de barrios, se mantuvieron cercanas al PRD y se negaron a participar de los mecanismos de *concertación*. Pero otros, en cambio, participaron activamente en estos mecanismos, modificando su orientación política hacia los problemas particulares de sus

localidades y obtuvieron, a cambio acceso a recursos fundamentales que les permitió fortalecerse organizativamente. Un ejemplo de ello fue el Comité de Defensa Popular en Durango, de la que emergió el Partido del Trabajo.²⁹⁹

Pero Solidaridad no solo fue un movimiento estratégico en la desarticulación de la base social del naciente PRD, sino un elemento central para el proyecto de la tecnocracia neoclásica de *modernizar* al PRI, es decir, de convertirlo en una maquinaria electoral subordinada al paradigma de políticas que impulsaban.³⁰⁰ Solidaridad no busco restablecer el control corporativo priista tradicional sino todo lo contrario: por las mismas razones recién expuestas, resultaba un mecanismo que igualmente minaba la fuerza de estas estructuras, en particular del sector campesino y del sector *popular*. Lo que produjo, en cambio, fue un patrón interaccional donde la población marginada recibía recursos directamente del gobierno federal, de forma atomizada y negociados por cada comunidad específica, es decir, una clientela política directamente vinculada a la tecnocracia neoclásica, en particular, al mismo Salinas. El hecho de que el programa fuera publicitado como un programa estatal marcaba un rompimiento profundo en la lógica tradicional del patrón interacciones Estado Sociedad mexicano, pues desaparecía por completo la presencia del PRI y sus organizaciones como el vehículo de la redistribución.³⁰¹

Con Solidaridad, el sector popular de la estructura corporativista priista quedó prácticamente desmantelado y sustituido por las clientelas políticas atomizadas dependientes del gobierno federal. También implicó un fuerte golpe al sector campesino, toda vez que una parte importante de los recursos que se canalizaban a las comunidades pasaron a asignarse mediante este programa. Pero el golpe final a este sector vino con la reforma constitucional al artículo 27 en 1991 y con la posterior incorporación del Programa de apoyos directos al Campo (Procampo).

Como se señaló en el capítulo anterior, la reforma al artículo 27 constitucional fue enmarcada por la tecnocracia neoclásica como parte de las transformaciones necesarias para modernizar la economía nacional en el contexto de las negociaciones

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ Denise Dresser. *Op cit.*

³⁰¹ *Ibid.*

del TLCAN, si bien se trata de una medida que no parece ser parte de un proceso isomórfico global, ni tampoco se encontrará un equivalente funcional en la política agraria de los Estados canadiense y estadounidense. La reforma daba formalmente por concluido el reparto agrario iniciado durante la Revolución Mexicana, y fundamentalmente implicó tres cuestiones: permitió que los ejidos y las tierras comunales fueran parceladas, enajenadas como propiedad individual y por tanto vendibles; abrió la posibilidad del latifundio, permitiendo el desarrollo de la agroindustria, con una clara intencionalidad de atracción de capitales; y sentó las bases para un cambio fundamental en la política estatal respecto al campo, la cual transitó de ser una política agraria a ser una de naturaleza agrícola.

Ahora bien, si la intención de la tecnocracia neoclásica fue la de fomentar la parcelación individual y la venta de tierras, la reforma resultó un absoluto fracaso. En términos generales, los campesinos mexicanos no vendieron sus tierras ni desmembraron la propiedad colectiva de la misma. La enajenación individual de la tierra se dio, sobre todo, en las comunidades antiguamente agrarias que habían sido absorbidas por el crecimiento de las ciudades, y que se encontraban en los cinturones periféricos de las mismas e integrados a la dinámica urbana. Pero no produjo un cambio significativo en la tenencia de la tierra.³⁰² En cambio, su impacto en el patrón interaccional entre el Estado y los campesinos resultó fundamental.

En este sentido, es interesante señalar que, durante la fase de elaboración a puerta cerrada de la reforma por parte de la tecnocracia neoclásica, hubo fuertes diferencias sobre el problema de la parcelación individual de la tierra. El sector más fuertemente comprometido con la *promoción del libre mercado* planteaba la necesidad de que la titulación se impulsará desde el estado, de manera general y obligatoria. Sin embargo, la formulación final de la reforma, que planteaba la posibilidad de las comunidades y los campesinos de decidir si parcelar o no se impuso, dada la centralidad de que los temas de la *autonomía* y la *participación* tenían en la orientación Salinista.³⁰³ Esto muestra dos cosas relevantes: la primera, que se ha señalado en otros lugares de esta investigación, es que el paradigma de políticas no es ni un todo coherente ni la

³⁰² Jose Luis Avila. *Op cit.*

³⁰³ Jonathan Fox. *Op cit.*

única orientación de una suerte de acción racional con arreglo a valores.³⁰⁴ La misma tecnocracia neoclásica tenía diferencias sobre cómo interpretar la realidad y orientar su acción en ella, incluso si compartían el mismo marco para reducir su complejidad. Pero además, y de forma más concreta, muestra como el componente de política interna, asociado a las transformaciones del patrón interaccional Estado sociedad, estaba en el centro de esta reforma.

La redefinición de la política estatal hacia el campesinado derivada de esta reforma se centró en la transición de las políticas sectoriales a las políticas focalizadas en núcleos productivos.³⁰⁵ Se trata de una forma de focalización profundamente similar a la analizada más arriba en el marco del Programa Solidaridad: a nivel ideológico, la pobreza campesina deja de ser concebida como parte del problema de la falta de desarrollo económico y pasa a ser conceptualizada como el problema de la exclusión de ese mismo desarrollo. Por tanto, el diagnóstico deja de ser políticas sectoriales que promuevan el desarrollo del campo mexicano y se constituyen en programas focalizados que permitan a los grupos de campesinos pobres *incorporarse* al desarrollo. En términos políticos, la focalización de los apoyos a organizaciones campesinas particulares implicó un alto grado de discrecionalidad por parte del gobierno federal de a cuáles otorgar los recursos, generando grandes clientelas atomizadas y previniendo la formación de organizaciones que se enfrentarían a la política de la tecnocracia neoclásica.

La nueva matriz interaccional entre el Estado y los campesinos terminó de estabilizarse con la creación, en 1993, del Programa de apoyo apoyos directos al campo (Procampo). El enfoque de este programa era similar, aunque en cierto sentido la focalización era más radical, pues se trataba de transferencias directas individuales. Estas transferencias eran apoyos a la producción y créditos a la palabra, siendo estos últimos entregados por autoridad municipal.³⁰⁶ El argumento de este programa, instaurado en el marco de la aprobación del TLCAN, era que estos apoyos potenciarían las posibilidades de inclusión del campesinado mexicano en la *competencia* económica de la zona de *libre mercado*. En este sentido, era una

³⁰⁴ Max Weber. *Op cit.*

³⁰⁵ Jonathan Fox. *Op cit.*

³⁰⁶ *Ibid.*

respuesta al proteccionismo de Estados Unidos y Canadá, el cual, como se mencionó en el capítulo anterior, no había sido impedimento para la firma del acuerdo. El gobierno federal argumentaba que con esta medida, los campesinos quedarían protegidos de una competencia desigual, toda vez que el porcentaje del PIB dedicado al apoyo productivo al campo mexicano superaba el del canadiense y el estadounidense, omitiendo la diferencia abismal entre el valor absoluto de ese porcentaje.³⁰⁷ Pero lo central para este trabajo es enmarcarlo en el proceso de focalización de la política social, de la idea del *combate* a la pobreza como un fenómeno independiente al del desarrollo económico y señalar cómo si bien esta nueva forma de patrón interaccional entre el Estado y la sociedad (fueran los pobres urbanos o los campesinos) encontraba en los elementos de reforma institucional del paradigma de políticas neoclásico su inspiración y en la disputa política *doméstica* su motivación.

Este proceso de transformación del patrón interaccional Estado sociedad de su momento corporativo a su momento focalizado estuvo acompañado de severas disputas al interior del PRI. No hay que olvidar que si bien el sistema corporativo era central para la operación cotidiana del Estado, para su pretensión de gobernar como última instancia, se encontraba orgánicamente articulado al partido, y era una de sus principales fuentes de poder. Este proceso se analiza con mayor detenimiento más adelante, pero cabe señalar aquí un último elemento en esta transición. En 1996, ya durante el gobierno de Zedillo, se prohíbe la afiliación colectiva a los partidos políticos. Con ello, los remanentes del corporativismo campesino y popular quedaron a la deriva, despojados de su capacidad de canalizar recursos estatales y desarticulados del PRI, su otro instrumento de acceso al poder.

Ahora bien, en este apartado, se ha analizado cómo a la hora de transformar los patrones interaccionales de la relación Estado sociedad, el Estado mexicano echó mano de una serie de recursos tanto discursivos como cognitivos presentes en los elementos de reforma institucional del paradigma de políticas neoclásico que se impulsaba desde el campo organizacional de las finanzas globales. Los motivos de esta transformación corresponden a la dinámica *doméstica* del Estado, a su

³⁰⁷ Jose Luis Avila. *Op cit.*

pretensión de gobernar como última instancia, en un contexto donde la forma anterior de este patrón interaccional se mostraba incompatible con la orientación de la acción estatal que ejercía la tecnocracia neoclásica en su posición hegemónica dentro de la elite estatal. Sin embargo, sin estos elementos provenientes del paradigma global de políticas neoclásico es inexplicable la nueva forma que adoptaron. Esto muestra, una vez más, como las transformaciones del Estado se encuentran sobredeterminadas por la pluralidad de negociaciones diversas en las que se ve inmerso, y las cuales emprende desde distintas posiciones. En la parte final de este capítulo se muestra, además, como el que el nuevo patrón interaccional Estado sociedad estuviera orientado por el paradigma de políticas neoclásico ha permitido que, dada la estabilidad de la posición del Estado en las cadenas de interdependencia globales, estas también se mantengan estables.

Pero antes de concluir este apartado, es necesario analizar la evolución del corporativismo obrero, cuya dinámica es radicalmente diferente a la de los otros sectores aquí analizados. Si bien sufrió transformaciones relevantes a lo largo de este periodo, su continuidad contrasta radicalmente con la desmantelación de las estructuras corporativas de los otros sectores. Además, como caso negativo, resulta teóricamente muy esclarecedor.

Algunas lecturas han enfatizado que la continuidad del corporativismo obrero obedece a razones estrictamente funcionales, asociadas a la maximización de la explotación absoluta a través del control salarial y, por tanto, incrementando las *ventajas comparativas* de que los capitales productivos inviertan en México. Indudablemente, hay algo de cierto en esta lectura, pero es necesario incorporar algunos otros elementos al análisis. En primer lugar, es importante no perder de vista que este tipo de corporativismo producía las mismas tensiones con el proyecto de la tecnocracia neoclásica que los recién analizados, tanto en el sentido de que sus dirigentes no se orientaban por el paradigma de políticas neoclásico como por el hecho de que las políticas de desregulación minaban ciertos componentes de su capacidad de control social. Sin embargo, la estrategia a través de la cual la tecnocracia neoclásica lidio con estas tensiones fue profundamente diferente, y se centró en una combinación de disciplinamiento y conservación selectiva de algunos de sus elementos en vez de en su desmantelamiento. Esta estrategia comenzó desde el principio del sexenio de

Salinas, con la aprehensión de La Quina, líder histórico del poderosísimo sindicato de petróleo y la *renuncia* de Jonguitud Barrios, su equivalente en el igualmente importante sindicato de maestros.

La excepcionalidad del corporativismo obrero va más allá de las ventajas que ofrecía para maximizar la explotación absoluta. El control salarial que proporcionaba resultaba indispensable para el PSE-PECE, el cual constituía la principal medida de control de la inflación, lo cual resultaba indispensable para mantener la *confianza* de los inversionistas. Por tanto, el control salarial que el corporativismo obrero proporcionaba era necesario para mantener los flujos de capitales, tanto los de inversión productiva (donde las *ventajas comparativas* evidentemente tenían cierto peso) como los capitales especulativos, y a través de ellos reducir las transferencias netas y mantener el valor de la moneda. También lo era para mantener la deuda *manejable*, tanto manteniendo el valor de la deuda ya contraída como para poder refinanciarla obteniendo dinero fresco en los mercados financieros globales o colocando bonos gubernamentales como deuda *interna*. Además, el control de la inflación resultaba central para mantener la estabilidad de la dinámica económica *doméstica*, y en cierto sentido, la gobernabilidad.

Ahora bien, las transformaciones del corporativismo obrero no se limitaron al cambio en sus dirigentes. A lo largo del periodo aquí analizado, el PECE fue mutando en sus alcances y en su dinámica interaccional. Como se mencionó más arriba, desde 1990 empezó a regular tan solo los productos *básicos*, además de la mano de obra, haciéndolo compatible con la desregulación económica.³⁰⁸ En paralelo, el Pacto se fue conformando como un instrumento de control corporativo directamente articulado alrededor del gobierno federal, lo cual debilitaba la capacidad de negociación de la política salarial por parte del corporativismo obrero, pues su articulación con el PRI perdía relevancia.³⁰⁹ El ejecutivo, y su gabinete económico, definían las metas, que posteriormente eran negociadas con los empresarios y finalmente comunicadas a las dirigencias obreras, que no tenían más margen de maniobra que aceptarlas.³¹⁰

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ Denise Dresser. *Op cit.*

³¹⁰ *Ibid.*

Es decir, el corporativismo obrero se mantuvo como un sector orgánicamente vinculado al PRI y que mantuvo el monopolio de la representación política de los trabajadores frente al Estado, pero simultáneamente fue disciplinado políticamente y debilitado estructuralmente, toda vez que la negociación de la política salarial se desplazó del PRI-gobierno a centrarse exclusivamente en el gobierno, haciéndolo negociar en condiciones mucho más débiles. Esta subordinación en las negociaciones implicó además que se redujera su capacidad redistributiva, debilitando su capacidad de control social -y electoral- a nivel de base, si bien es cierto que emergió la estrategia de las negociaciones *focalizadas* con empresas particulares centradas en términos de productividad que permitieron paliar esta debilidad.³¹¹

Pero esto no implica que perdiera toda capacidad de negociación. Su funcionalidad para el Estado dependía de su capacidad de controlar la política salarial, y por tanto, no tenía mucho margen de maniobra en este asunto. Sin embargo, para poder llevar a cabo dicha tarea, debía mantener el monopolio de la representación legal de los trabajadores. En el capítulo anterior se planteó una diferencia entre el corporativismo como instrumento de control social mediante la redistribución de recursos y el corporativismo *cupular*, entendido como el monopolio político de la representación de los sectores. El corporativismo obrero perdió mucho de su poder en el primer sentido, pero mantuvo el asociado al segundo.

El elemento más claro para mostrar la capacidad de negociación que mantenía derivada de este componente cupular fue su capacidad de veto a la reforma laboral impulsada por la tecnocracia neoclásica. La reforma se presentó en el contexto de las negociaciones del TLCAN, y compartía con el resto del proceso de desregulación todos los elementos que han permitido explicar su aprobación: los acuerdos paralelos, impulsados por Clinton y aceptados por el Estado mexicano tenían el tema laboral como uno de sus elementos fundamentales; además, el contenido de la reforma iba en línea tanto con la desregulación económica promoviendo la flexibilidad, como con los de la *autonomía*, promoviendo la libertad sindical. Sin embargo, estos componentes ponían en riesgo la existencia misma del corporativismo obrero y los

³¹¹ Enrique de la Garza Toledo. "La reestructuración del corporativismo en México". En María Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena, 1996.

intereses particulares de su cúpula, no sólo su capacidad redistributiva. Tras la negativa de Fidel Velázquez de apoyar la reforma, al gobierno de Salinas no le quedó más que retirarla.³¹²

Esto es relevante para el análisis teórico de este trabajo por diversas razones. En primer lugar, muestra que el poder y la capacidad de negociación de las estructuras corporativas no dependen únicamente de sus características internas y, por tanto, no puede ser tratado como un concepto sustancial. La mayor capacidad de negociación del corporativismo obrero se basaba en la forma en que su capacidad de mantener los mecanismos de control salarial se encontraba articulada con una pluralidad de cadenas de interdependencia vitales para el funcionamiento del Estado a través del tema de la inflación. En este sentido, es necesario reconocer el carácter relacional del corporativismo y su capacidad negociadora.

En segundo lugar, muestra claramente como los mecanismos isomórficos no tienen necesariamente prioridad en las transformaciones estatales. La reforma laboral salinista iba en línea tanto de las negociaciones del TLCAN como con elementos medulares del paradigma de políticas neoclásico y, sin embargo, fue retirada ante la capacidad de negociación que el control salarial daba a la cúpula del corporativismo obrero derivada de su posición en el patrón transaccional *doméstico*. Esto además es consistente con el planteamiento teórico de este trabajo de que el hecho de que, en general, las presiones isomórficas derivadas del patrón transaccional asociado a la posición del Estado mexicano en las cadenas de interdependencia globales hayan tenido mayor influencia que las derivadas del patrón interaccional *doméstico* no obedece a su carácter internacional, sino a su centralidad para el problema funcional del financiamiento estatal y de la conservación de la posición regia de la elite estatal.

La estabilización de la forma *focalizada* del patrón transaccional Estado sociedad.

El cambio en el patrón interaccional Estado sociedad promovido por la elite estatal durante el gobierno de Salinas resultó sumamente estable y, en términos generales, se mantiene hasta el día de hoy. En 1997, ya durante el gobierno de Ernesto Zedillo,

³¹² Jose Luis Avila. *Op cit.*

Solidaridad cambiaria de nombre al de Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresía), con algunas modificaciones que, sin embargo, lo mantenían tanto dentro de la lógica del paradigma de políticas neoclásico como dentro del patrón interaccional Estado sociedad de transferencias directas atomizadas.

Progresía se planteaba *romper el ciclo de pobreza*, y para ello se centraba en la transferencia directa de recursos a las familias pobres, sobre todo aquellas que contaban con integrantes en edad escolar. Estas transferencias iban acompañadas de programas comunitarios de desarrollo de infraestructura y empleo temporal. El programa se enfocaba, al igual que Solidaridad, en el combate a la pobreza y no en el problema del desarrollo, y centraba su pronóstico en incrementar las *capacidades* de los beneficiarios, permitiéndoles *sumarse* al desarrollo económico. Este programa, además, incluyó algunos elementos adicionales provenientes de los elementos de reforma institucional del paradigma de políticas neoclásico, fundamentalmente asociados a la transparencia y objetividad en los métodos de asignación de los recursos y a un componente de género que, desde la perspectiva de la focalización, se traducía en una mayor transferencia para las familias con hijas en edad de estudiar y en la asignación de recursos a las madres de familia.³¹³ Gracias a estos elementos, este programa entró en el listado de *Mejores Prácticas* que promueven los organismos internacionales,³¹⁴ asegurando su lugar en la versión estandarizada del paradigma de políticas neoclásico.

El programa ha cambiado de nombre en los siguientes sexenios (Oportunidades, Prosperidad), pero su lógica y el patrón interaccional Estado sociedad que genera se ha mantenido estable en lo fundamental. Si bien el hecho de que las múltiples cadenas de interdependencia en las que el Estado y la *sociedad* están insertos muestren un escaso grado de clausura hace imposible hablar aquí de la emergencia de una subfiguración, es necesario señalar que se trata de un patrón interaccional estable, emergido a lo largo de la década de los noventa y que en lo fundamental se

³¹³ Desde finales de los noventa, es posible observar cómo la agenda de género, anteriormente marginada dentro de los organismos financieros internacionales, empieza abrirse espacio a través de su *transversalización*. Una línea de investigación sumamente relevante podría construirse a través del análisis de hasta qué grado y en qué forma sus elementos se fueron modificando para hacerla compatible con los elementos nucleares del paradigma de políticas neoclásicas, y comparándolo con el proceso de las agendas de la gobernanza y el combate a la corrupción desarrolladas más arriba.

³¹⁴ *Ibid.*

mantiene hasta hoy en día. Además, como se analiza a continuación, este patrón interaccional será fundamental para explicar la forma estable que adquirió la subfiguración electoral mexicana en la segunda mitad de la década de los noventa.

Transformaciones del patrón transaccional de los partidos políticos y el Estado y la génesis de la subfiguración electoral mexicana.

En el presente apartado se analiza la evolución del régimen político mexicano en el periodo comprendido entre 1988 y el año 2000 a partir del análisis de la evolución del patrón transaccional establecido entre el Estado y los partidos políticos. En él se muestra cómo si bien el Estado goza de una posición regia en este patrón transaccional, las relaciones que establecen los partidos entre ellos son igualmente relevantes para entender su evolución. Así mismo, se muestra como la evolución de este patrón interaccional se encuentra en relación coevolutiva con las otras negociaciones en las que el Estado mexicano se veía inmerso, en particular con las analizadas en este y el anterior capítulo. Por último, se muestra cómo este proceso desembocó en una subfiguración partidaria relativamente estable que se mantuvo por lo menos hasta épocas muy recientes.

La forma en que se configuró el escenario post electoral en 1988 hacía clara la necesidad de ciertas reformas que dotaran de legitimidad a este mecanismo procedimental de conformación de la élite estatal. La legitimidad del triunfo de Salinas era impugnada por la totalidad de los candidatos de oposición con relevancia electoral, así como por amplios sectores de la ciudadanía. Consciente de esta situación, Salinas abrió la puerta a un ciclo de reformas electorales desde su discurso de toma de protesta, si bien enmarcando en su discurso *modernizante* y, por tanto, planteándolo como un proceso continuista, en lo que ha sido denominado como un proceso de liberalización política, tutelado y controlado desde arriba.³¹⁵ Esto da

³¹⁵ Soledad Loaeza. "Liberalización política e incertidumbre en México." En Maria Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena, 1996.

cuenta de cómo, a lo largo de este proceso, el Estado mantuvo lo que Norbert Elias denomina el mecanismo regio.³¹⁶

Sin embargo, esta necesidad de reformar la institucionalidad sobre la que descansaban los procesos electorales no determinaba necesariamente la dirección que estos tendrían ni las nuevas formas institucionales que adoptaría. Como se muestra a continuación, está dependió tanto de la forma en que evolucionaron los patrones transaccionales interpartidarios y de estos con el Estado, así como de formas de reducir la complejidad del problema democrático derivadas tanto del paradigma de políticas neoclásico como de otros procesos de isomorfismo normativo globales.

En este sentido, es necesario recordar que con la llegada de George Bush a la presidencia de Estados Unidos, comienza una nueva fase de su política exterior encaminada a la promoción de la democracia liberal a escala global, que se tradujo fundamentalmente en la promoción de sistemas multipartidistas competitivos. Es difícil detectar con precisión los mecanismos concretos a través de los cuales este proceso de promoción isomórfica afectó al Estado mexicano, pero tanto algunas coyunturas que se analizan más adelante como el hecho de que hayan sido específicamente estos los elementos centrales de las reformas *democráticas*, y que estas guarden tal grado de similitud con las acontecidas en otros países, parecen indicar que se trató de un elemento relevante en la evolución del régimen político mexicano.

Ahora bien, lo primero que hay que considerar es que la reforma institucional del régimen político requería modificar la constitución y que el PRI había perdido, por primera vez en su historia, la mayoría calificada en el congreso. Esto lo obligaba a negociar con al menos un de los partidos opositores principales: el PAN y el PRD. La alianza de estos partidos orientada a antagonizar con el gobierno de Salinas duró poco. Para noviembre de 1988, es decir, un mes antes de la toma de protesta del nuevo presidente de la república, el PAN hacía pública su nueva línea partidaria, que si bien impugnaba la legitimidad de la elección, planteaba que el gobierno salinista

³¹⁶ Norbert Elias. *El proceso de la civilización*. *Op cit.*

podía legitimarse en los hechos si se comportaba como un gobierno de transición que impulsara la transformación *democrática*, al tiempo que hacía público que apoyaría las reformas constitucionales que considerara adecuadas.³¹⁷ Con ello, se abría la puerta a la alianza legislativa entre el PRI y el PAN, que se traduciría en una serie de reformas *bilaterales*.³¹⁸

En términos históricos, la alianza PRI-PAN resultaba anómala. Desde su fundación, el PAN se había constituido como un partido antagónico al PRI, definiéndose en buena medida desde esta oposición. El antagonismo era doble: por un lado, al autoritarismo priista, frente al cual el PAN enarbolaba, desde su fundación, la bandera *democrática* entendida en su acepción liberal procedimental. Por el otro lado, se definía ideológicamente como opuesto a los postulados de la Revolución mexicana, históricamente abrazando una ideología católico-conservadora. Pero los cambios que los dos partidos, y la elite estatal, estaban viviendo, abrió la puerta a una afinidad electiva entre las posiciones de ambos partidos.

En primer lugar, la tecnocracia neoclásica que hegemonizaba la élite estatal también se encontraba en las antípodas de la ideología de la Revolución mexicana. Como se señaló más arriba, los esfuerzos de esta tecnocracia de dismantelar el sistema corporativista no solo estaban vinculados a evitar la consolidación del apoyo electoral a Cárdenas, sino que también a minar las fuentes de poder de los sectores tradicionales del PRI. Además, el PAN también estaba sufriendo cambios en su composición interna, en particular con el ingreso de los *neopanistas* durante el gobierno de Miguel De la Madrid que representaban intereses empresariales y se confrontaban a la tradicional base clasemediera de ese partido. Como se señaló más arriba, si bien el paradigma de políticas neoclásico no implicaba necesariamente una alianza con los intereses de la burguesía nacional, en su fase *pro libre mercado* si habría espacio para esta confluencia, toda vez que la retirada del Estado de sectores sumamente rentables del mercado permitían la coexistencia de la burguesía nacional y de los capitales internacionales. Además, una de las estrategias de

³¹⁷ Jose Woldemberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. *Op cit.*

³¹⁸ *Ibid.*

reposicionamiento electoral del PRI fue su acercamiento directo con los empresarios, al punto que en 1991 el 17% de sus candidatos correspondieron a esta clase social.³¹⁹

Además, las reivindicaciones tradicionales del PAN en el sentido de promover la *democracia* liberal procedimental eran compatibles con las intenciones de la tecnocracia neoclásica de *modernizar* al PRI y constituirlo en un mero vehículo electoral que permitiera su continuidad en el gobierno pero que no implicara trabas al desarrollo de sus políticas orientadas por el paradigma de políticas neoclásico. Por último, la intención de la tecnocracia neoclásica de conducir un proceso de liberalización política controlado y tutelado desde arriba era compatible con la posición elitista y antipopular del PAN, que queda patente en su carácter de partido de cuadros, no de masas.

En cambio, el PRD mantuvo una posición de franco antagonismo con el gobierno de Salinas, que le llevó a profundas tensiones con los movimientos sociales que lo confrontaban, como se señaló en el apartado anterior. Si bien en 1991 tuvo que suavizar esta línea, permitiendo a los movimientos participar de Solidaridad y simultáneamente formar parte del PRD, mantuvo la línea dura con respecto a sus interacciones con el gobierno al menos hasta 1993. Pero en términos de la reforma electoral, el problema era más profundo que la simple toma de postura estratégica en la disputa política. Como se desarrolló ampliamente en el capítulo anterior, en el FDN habían confluído diversos grupos que compartían una orientación general pro democracia y contra el autoritarismo de Estado. Sin embargo, los significados concretos de este reclamo democrático iban desde la organización autónoma de los movimientos sociales o la democracia sindical hasta la recuperación del proyecto de nación soberano, como opuesto al paradigma de políticas neoclásico que promovieron los organismos internacionales. Esta última era la postura de la Corriente Democrática, que para alcanzarla primero había explorado la posibilidad de democratizar al PRI y sólo después se había lanzado a la arena electoral. Y esa seguía siendo la postura de la dirigencia del PRD. Es cierto que el desarrollo de las elecciones de 1988 los había vuelto más sensibles al tema electoral y que presentaron sus propias propuestas a la hora de la reforma. Pero el significado de la *democracia*

³¹⁹ Denise Dresser. *Op cit.*

que movilizaba a este partido durante esos años era profundamente diferente al que permitía la confluencia del PAN y de un PRI crecientemente subordinado a la tecnocracia neoclásica.

En términos generales, esta fue la tónica del patrón transaccional entre los partidos políticos en los siguientes años. Es interesante notar cómo la alianza legislativa entre el PRI y el PAN, que no se limitó a los temas electorales aunque sin duda fue fundamental para entender el desarrollo de estos, perduró más allá de las elecciones de 1991, en las cuales el PRI recuperó la mayoría calificada (si a su votación se sumaba alguno de los partidos menores, conocidos como *paraestatales* por su posición satelital alrededor del PRI) y por tanto ya no requería de negociar con el PAN. Esto da cuenta que en el proceso de transformación tanto de uno como del otro partido, derivado de sus transacciones, la confluencia, que se mantuvo al menos durante un periodo importante, era algo más que meramente estratégica.

En este contexto de relaciones interpartidarias se llegó a la reforma electoral de 1990. Es cierto que todos los partidos políticos presentaron sus propuestas, pero la negociación de la reforma que finalmente se aprobó fue resultado de la interacción entre el PRI y el PAN.³²⁰ El principal cambio de esta reforma fue la constitución del IFE, definido como un organismo público autónomo que se encargaba de la función estatal electoral. Evidentemente, y como es señalado por todos los analistas de este proceso, la necesidad de constituir un órgano específico que cumpliera la función electoral era apremiante después de los problemas de legitimidad derivados de las elecciones de 1988, organizadas por la Secretaría de Gobernación.³²¹ Es cierto que el titular de esta secretaría mantendrá el control del proceso, pues presidirá al Instituto. Pero, al menos formalmente, la función electoral estaría a cargo de un órgano especializado del Estado y no del gobierno federal.

Ahora bien, un asunto escasamente explorado en este proceso es el hecho de que constituir un órgano autónomo encargado de la función electoral parece ser una característica típica de los Estados que formaron parte de la llamada *tercera ola de*

³²⁰ Jose Woldemberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. *Op cit.*

³²¹ *Ibid.*

democratización, pero del cual carecen las *democracias consolidadas*. Para 1990, no son claros los mecanismos que pusieron al Estado mexicano en esta línea de transformaciones isomórficas, pero el dato es notable y amerita mayor investigación en el futuro. Más adelante se discuten algunos mecanismos de isomorfismo normativo que impactaron en las siguientes reformas y que pueden haber estado operando, aunque menos visiblemente, desde este momento.

Otra de las transformaciones centrales que trajo la reforma y la creación del IFE fue el establecimiento de un servicio profesional de carrera al interior del Instituto. La lógica de esto era dotarlo de un personal especializado y evitar así la contratación de cuadros políticos en esta burocracia que ya desde entonces se pretendía estuviera relativamente aislada del gobierno.³²² Con ello, comienza un proceso de desarrollo de una tecnocracia electoral al interior del Instituto, si bien en este momento se trata de una tecnocracia más bien operativa, pues en la conformación de la Junta general Ejecutiva, y en la designación de los Directores Ejecutivos que la integran, aparece el requisito de no pertenecer al servicio profesional de carrera. No está demás enfatizar como, además de la desconfianza en que el Instituto fuera operado por cuadros políticos contratados por el gobierno, es posible también identificar aquí la dimensión de reforma institucional del paradigma de políticas neoclásico, el cual planteaba como una de las rutas más eficientes para *aumentar la capacidad* estatal la producción de incentivos y directrices claras que redujeran la discrecionalidad dentro de su burocracia

Es importante recordar aquí que, como se desarrolla ampliamente en el capítulo teórico de este trabajo, una tecnocracia se define por ser un segmento de una comunidad epistémica que, en virtud de sus credenciales profesionales, es *contratada* por el Estado para una función específica.³²³ Esta homogeneidad en las trayectorias que les llevan a ocupar esta posición produce que las tecnocracias tiendan a producir paradigmas de políticas específicos, y a reproducirse a través del tiempo en la medida en que los mecanismos de ingreso y promoción son definidos desde esa forma específica de reducir complejidad. Ahora bien, las tecnocracias, en general, se

³²² *Ibid.*

³²³ Eduardo Dargent. *Op cit.*

*atrincheran*³²⁴ en enclaves institucionales particulares, reproduciéndose en su interior pero manteniéndose ahí donde sus credenciales profesionales son valoradas como criterio de idoneidad. El hecho de que la tecnocracia neoclásica haya hegemonizado la élite estatal mexicana es más una excepción que una regla, y las razones se encuentran en los recursos extraordinarios que les dotó el compartir el mismo paradigma de políticas que los agentes pertenecientes al campo organizacional de las finanzas globales en un contexto donde el Estado mexicano era sumamente dependiente a los recursos que estos agentes le proporcionaban, como se analizó en el capítulo anterior. En este sentido, el carácter más bien operativo de esta incipiente tecnocracia electoral no resta nada a su carácter tecnocrático.

Los otros elementos importantes de la reforma de 1990 estuvieron más claramente asociados a los cálculos políticos de la competencia electoral. Se restableció la cláusula de gobernabilidad y se introdujo una escala móvil para la asignación de diputados de representación proporcional, favoreciendo la creación de mayorías artificiales a favor del PRI.³²⁵ En materia de partidos, se restableció el registro condicionado de nuevos partidos, abriendo la puerta a la inclusión de nuevos partidos en el campo electoral, pero simultáneamente se desapareció la figura de las asociaciones políticas nacionales, que existían como vehículo para la participación electoral de movimientos sociales. En conjunto, esto resulta consistente con la estrategia de triple focalización descrita más arriba, en el sentido de favorecer que ciertas organizaciones conformaron sus propios partidos políticos, como el Comité de Defensa Popular de Durango que formó el PT, pero evitando que se agruparan alrededor de coaliciones nacionales.

Es importante señalar que la inclusión en la reforma de la prohibición de la afiliación colectiva a los partidos, es decir, la base legal para la existencia del vínculo orgánico entre el corporativismo y el PRI, fue promovida por varios partidos de oposición, incluido el PAN, y sin embargo, fue excluida de la reforma final.³²⁶ Esto da cuenta de cómo si bien la alianza legislativa del PRI y el PAN se daba como parte de una afinidad electiva entre ambos partidos, no implicaba una identidad total entre ellos. Además,

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ Jose Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. *Op cit.*

³²⁶ *Ibid.*

todos estos elementos eran beneficios para un PRI, no para el PAN, mostrando como más allá de la alianza en ciertos elementos el proceso de liberalización política era controlado y tutelado desde el Estado.³²⁷ Por último, el que el PRI rechazara en ese momento la afiliación exclusivamente individual da cuenta de cómo el proceso de descorporatización del PRI- su *modernización*- fue paulatino. Ese mismo año, en su XVI asamblea partidaria, se debatía sobre la forma de elección de candidatos, en una especie de empate técnico entre los *neopriistas* y su lógica territorial y los priistas tradicionales y su lógica corporativa.³²⁸

Tan solo tres años después, en 1993, la ley electoral volvió a reformarse. En términos de las transformaciones institucionales que produjo, puede considerarse como una reforma relativamente menor, pues se limitó a establecer límites al financiamiento de los partidos políticos y establecer mecanismos de rendición de cuenta sobre su gasto. Pero esta reforma es importante para la perspectiva de este trabajo porque muestra cambios incipientes en el patrón transaccional entre los partidos políticos y el Estado que se consolidaran en los años siguientes. En este sentido, lo primero que hay que resaltar es la forma en que se negoció la reforma. El PRI presentó una primera iniciativa al congreso, pero esta fue respondida con una contrapropuesta de unidad emitida tanto por el PAN como por el PRD, dando pie a una negociación tripartita sobre la construcción de la nueva reforma. Si bien el PRD rompió con estas negociaciones hacia el final del proceso, y la reforma fue aprobada únicamente por el PRI y el PAN, el acercamiento del PRD muestra un cambio en el patrón transaccional interpartidista.³²⁹ Simultáneamente, el que los componentes de la reforma estuvieran asociados a la *equidad* en la contienda más que a su forma institucional muestra una relativa aceptación de los tres partidos de que esta última estaba alcanzando una forma relativamente aceptable. No está demás señalar el aire de familia entre la forma en que se planteó el problema de la rendición de cuentas en esta reforma y los planteamientos *anticorrupción* de los elementos de reforma institucional incorporados al paradigma de políticas neoclásico.

³²⁷ Soledad Loeza. *Op cit.*

³²⁸ Denise Dresser. *Op cit.*

³²⁹ Jose Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. *Op cit.*

Pero el cambio decisivo en el patrón transaccional entre los partidos políticos y el Estado ocurrió en 1994, año marcado por el alzamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. El análisis del desarrollo político del EZLN y de las comunidades bases de apoyo zapatista caen fuera de los límites de un trabajo como éste, centrado en las transformaciones estatales. Pero es necesario decir que, por un lado, implicó la fractura de la narrativa oficial del salinismo que colocaban a *México* en las puertas de la *modernidad*, y por el otro, que dio pie a un acercamiento entre los diferentes partidos políticos que marca un antes y un después en los patrones transaccionales a través de los cuales se relacionaban entre ellos y con el Estado. Además, el zapatismo se constituyó como el principal referente de organización social que ponía en duda el consenso sobre la relación entre *democracia* y *desarrollo económico* alrededor de la cual se articuló dicho patrón transaccional. En este sentido, cualquier trabajo que se centre en las transformaciones sociopolíticas extraestatales de este periodo debe considerar al zapatismo como un elemento central para entender su desarrollo.

Así, tras el alto al fuego entre el EZLN y el ejército del Estado mexicano, derivado fundamentalmente por la masiva movilización de la ciudadanía y el amplio respaldo que las demandas zapatistas obtuvieron, si bien el método de la revolución armada fue rechazado, el 27 de enero prácticamente todos los candidatos a la presidencia, y los presidentes de sus respectivos partidos, firmaron una serie de acuerdos y compromisos encaminados a “contribuir al proceso de paz y la solución de conflictos que hoy se plantea la conciencia del país en el marco del proceso electoral federal en curso.”³³⁰ Como algunos autores han señalado,³³¹ la relevancia de este documento radica en la incorporación de Cárdenas y el PRD en los planteamientos que realiza, mostrando un acercamiento a la concepción de la democracia que ya compartían el PAN y el PRI, o, desde la perspectiva de este trabajo, un cambio en la dinámica del patrón transaccional que constituían. Ciertamente, gran parte del documento se refiere a una serie de medidas que se consideran necesarias para una *elección imparcial*, y que serán la base de las reformas electorales siguientes.

³³⁰ Jose Woldenberg. *Historia mínima de la transición democrática mexicana*. México: COLMEX, 2012.

³³¹ Jose Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. *Op cit.*

Sin embargo, algo que se ha pasado por alto en el análisis de este documento fundamental son las otras convergencias que plantea. Los acuerdos básicos con los que abre el documento son:

- “A) crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral;
- b) propiciar y mantener las condiciones políticas y sociales que garanticen un clima de confianza en la inversión productiva y al crecimiento económico en un marco de estabilidad y de respeto a los derechos de todos;
- c) profundizar las políticas públicas de atención a los grandes problemas y rezagos sociales;
- d) [...].”³³²

Indudablemente, el primer punto de este documento muestra una clara convergencia en la concepción de lo que son y deben ser los procesos electorales. El centrar la atención en crear condiciones de confianza y certidumbre muestra una posición tendiente al *mejoramiento* de un proceso electoral todavía *deficiente*, pero simultáneamente muestra una aceptación de sus procedimientos y sobre todo de su lógica más general. Pero lo central para este trabajo es ver cómo esto se articula con los siguientes dos elementos de este consenso interpartidista.

Que el segundo punto del acuerdo interpartidario sea garantizar el clima de *confianza* en la inversión en un marco de estabilidad resulta sumamente relevante, pues implica una aceptación de la orientación general de la acción estatal en el sentido prescrito por el paradigma de políticas neoclásico. Esto es aún más relevante si se considera que la crítica a la orientación hacia los agentes económicos externos en la definición de la política económica había sido el punto medular del programa político perredista, al punto que la *democracia* había sido entendida fundamentalmente como la recuperación del proyecto soberano de nación, en oposición al paradigma de políticas neoclásico. En cuanto al tercer punto, si bien es posible encontrar resonancias entre la inclusión de los grandes problemas nacionales y el discurso tradicional del cardenismo, la profundización de las políticas públicas que atienden el rezago social

³³² Jose Woldemberg. *Op cit.*

muestra un claro componente continuista en la lógica de separar el problema de la exclusión social y el desarrollo económico. No está demás señalar el papel que tienen los conceptos de *confianza* y *certidumbre* en el consenso sobre la cuestión electoral, que tienen clara resonancia con mucho de lo analizado más arriba.

Es decir, a partir de este momento es posible identificar un patrón transaccional interpartidario articulado alrededor de un consenso no solo en la dirección en la que debe evolucionar el sistema electoral, sino que simultáneamente en la continuidad de la política económica orientada a la producción de *confianza* en los mercados de capital y de la política social focalizada que permita *incluir* a los *rezagados* en el desarrollo económico. Al parecer, conforme los distintos partidos van alcanzando un consenso en la clásica pregunta politológica de quien gobierna -quien gane elecciones confiables y certeras- va construyéndose un consenso igualmente significativo en la pregunta de qué y cómo gobierna quien gobierna, excluyendo el tema de la definición general de la política económica del ámbito de decisiones de quien gobierne y estableciendo las políticas públicas focalizadas como la forma redistributiva a utilizar por quien gobierne. Este parece ser un elemento central para explicar la estabilidad de la forma actual del Estado mexicano.

Enmarcada en este consenso interpartidario, precipitada por los acontecimientos de un año políticamente convulso en el que, además del alzamiento zapatista, se asesinó a Luis Donald Colosio, candidato a la presidencia por el PRI, y con el proceso electoral ya en marcha, en 1994 la legislación electoral volvió a reformarse. Esta reforma, junto con la de 1996, establecen la nueva forma del patrón transaccional entre un sistema de partidos con crecientes convergencias y el Estado mexicano. Es importante no perder de vista que la reforma de 1994 se realizó en escasos meses, presionada por los comicios que se realizaron a mediados de ese año. En este sentido, es posible identificar a las reformas de 1994 y 1996 como dos reformas tendientes a la misma dirección de transformación, la primera siendo un primer procesamiento a contra reloj y la segunda retomando la misma dirección de las transformaciones de la relación Estado-partidos pero procesandola con mayor tiempo y profundidad.

El principal elemento de la reforma de 1994 fue la llamada *ciudadanización* del IFE. El problema central que trataba de abordar la reforma era el mismo que en 1990: la profunda desconfianza hacia la participación del gobierno en la realización de las elecciones, sobre todo después de la traumática experiencia de 1988. Si bien desde la reforma de 1990 el Instituto tiene el carácter formal de organismo autónomo, la composición de su Consejo General dejaba muchas dudas sobre su imparcialidad a la hora de realizar las elecciones. Por ello, el principal cambio que implicó la reforma fue en la composición de este Consejo, que pasó a estar integrado por seis Consejeros *ciudadanos*, dos representantes de cada una de las cámaras y presidido por el Secretario de Gobernación, así como por representantes de los partidos políticos que, sin embargo, carecían de voto.³³³ Con ello, los Consejeros *ciudadanos* tenían mayoría en la toma de decisiones. Cabe mencionar que después del alzamiento zapatista, Salinas nombró a Jorge Carpizo como Secretario de Gobernación, es decir, a una persona externa al PRI. Esto facilitó las negociaciones en el seno del IFE, pues el representante del gobierno federal no lo era del PRI,³³⁴ al mismo tiempo que da cuenta de la creciente autonomía de la tecnocracia neoclásica respecto a la estructura partidaria priista, en línea con lo analizado más arriba.

Ahora bien, es interesante mirar este proceso desde la perspectiva del paradigma de políticas neoclásico, sobre todo desde sus elementos de reforma institucional. Evidentemente, la desconfianza hacia la organización de las elecciones por parte del gobierno tenía un componente *doméstico* irreductible, derivado de la historia electoral mexicana. Pero la forma en que esta *desconfianza* era abordada guardaba una afinidad importante con las recomendaciones de reforma institucional promovidas por los organismos financieros internacionales. El servicio profesional de carrera, discutido más arriba, así como la *participación ciudadana* como forma de evitar el comportamiento *arbitrario* de los gobiernos se encontraban en el centro de la racionalidad sobre la acción estatal que desde este paradigma se impulsaba. Estos elementos resultaron centrales en la reforma de 1996, como se analiza a continuación.

³³³ José Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. *Op cit.*

³³⁴ José Woldenberg. Entrevista realizada el 21 de mayo de 2021.

Pero antes hay que señalar un elemento más que muestran la naturaleza isomórfica, si bien no exclusivamente isomórfica, de la evolución de la legislación electoral mexicana. Con la reforma, se permitió la participación de observadores electorales internacionales que dieran *confianza* y *certidumbre* sobre el desarrollo de los comicios.³³⁵ En términos generales, estos observadores calificaron las elecciones como limpias y confiables. Ahora bien, el simple hecho de que existieran estos observadores, es decir, que existieran terceros interesados dispuestos a movilizar personal y recursos para calificar los comicios mexicanos ya da cuenta no solo de una preocupación internacional sobre los procesos *democráticos*, sino una estandarización de los elementos a *observar* en esta certificación. Pero además, los observadores internacionales pudieron realizar su trabajo e interactuaron con el personal electoral mexicano de forma fluida,³³⁶ sin que hubiera ningún tipo de inconmensurabilidad entre los paradigmas de política electoral que orientaban la forma de reducir complejidad unos y otros. Es decir, no solo se estaban desarrollando estándares internacionales sobre lo que eran las elecciones *democráticas*, sino que las transformaciones electorales mexicanas avanzaban en sincronía con esta estandarización.

La elección de 1994 ocurrió sin sobresaltos, marcada por una elevada participación electoral y por la permanencia no solo del PRI en el poder sino de la tecnocracia como *hegemón* de la élite estatal. Pero la reforma electoral de 1994 había sido precipitada, con las elecciones demasiado prontas en el horizonte político, obligando a una serie de medidas de contingencia. Pasadas las elecciones, era claro que debían abordarse a fondo los temas que habían quedado inconclusos.³³⁷ Con ello se abrió un proceso de debate sobre la nueva reforma electoral en el que participaron múltiples agentes y que, en palabras de Zedillo, representaba la reforma electoral *definitiva*.

Lo primero que hay que señalar es que, durante el gobierno de Zedillo, los elementos de reforma institucional de paradigma de políticas neoclásicos habían ganado ya una centralidad mucho mayor que la que habían tenido en el gobierno de Salinas. Además, Zedillo resultó un extraordinario tecnócrata en este sentido pues, como se

³³⁵ José Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. *Op cit.*

³³⁶ José Woldenberg. Entrevista realizada el 21 de mayo de 2021.

³³⁷ Jose Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. *Op cit.*

mencionó, su reformulación de Solidaridad en Progreso fue incluida en los compendios de las *mejores prácticas* de los organismos financieros internacionales. Así, la reforma electoral *definitiva*, promovida por su gobierno, fue enmarcada en el discurso mucho más amplio de la Reforma del Estado, acompañado de otras medidas fundamentales orientadas a poner al Estado mexicano en línea con las reformas institucionales promovidas desde el paradigma de políticas neoclásico, como por ejemplo su Programa de Modernización de la Administración Pública, orientado a adoptar los estándares internacionales en la materia.

En este apartado, se han señalado múltiples elementos que evidencian que las transformaciones del régimen político no sólo respondieron a la dinámica política *doméstica*, sino que la dirección que adoptaron fue similar a la adoptada en otros Estados, dando cuenta de un proceso de isomorfismo electoral. Hasta aquí, ha sido difícil detectar los mecanismos específicos que condujeron este proceso en esta dirección. Un mecanismo presente desde las reformas anteriores fue que el proceso de cambio de régimen mexicano fue un proceso de liberalización política, controlado y tutelado desde arriba. En general, se ha enfatizado al respecto el elemento continuista que esto implica, la conservación del poder por el grupo dominante.³³⁸ Pero desde una perspectiva relacional, es posible enriquecer este planteamiento, observando como se trató de un proceso controlado y tutelado desde una tecnocracia económica neoclásica, en un momento donde el paradigma de políticas desde el cual reducía complejidad y orientaba su acción incluía una serie de elementos de reforma institucional que pesaron en las reformas electorales.

Ahora bien, en el debate que se abrió entre 1994 y 1996 es posible identificar otro elemento de este isomorfismo, claramente de naturaleza normativa. Este debate, a diferencia de los anteriores, no se limitó a la discusión legislativa y a las negociaciones interpartidarias y con el gobierno, si bien es cierto que la última palabra estuvo en este ámbito. Pero el debate se volvió un debate socialmente mucho más amplio, con una importantísima participación de académicos y expertos en materia electoral, que ofrecieron una variedad de insumos técnicos y teóricos que posteriormente los

³³⁸ Soledad Loaeza. *Op cit.*

partidos y el gobierno retomaron.³³⁹ Es decir, más allá de la tecnocracia electoral que se iba desarrollando en el interior del IFE, para este momento existe una comunidad epistémica electoral que compartía un paradigma científico a nivel global y que movilizaba sus credenciales profesionales para influir la toma de decisiones políticas. No se trata de una tecnocracia, pues no detentaban puestos de toma de decisiones, pero su influencia como comunidad epistémica marcaba los límites normativos de las decisiones de los que sí lo hacían, de forma muy similar a la descrita por Hass.³⁴⁰

Estos dos elementos, en conjunto, explican la forma que finalmente adoptó la reforma de 1996. Nuevamente, el detonante de la reforma habían sido los acontecimientos de 1994, fundamentalmente de naturaleza *doméstica*, y los elementos isomorfos solo fueron efectivos en definir el sentido de las transformaciones una vez que estas fueron detonadas. Pero sin ellos, no es posible explicar porque la reforma evolucionó en un determinado sentido y no en otro.

La reforma de 1996 tuvo dos resultados fundamentales, al menos para la perspectiva de este trabajo. El primero, fue la nueva conformación del Consejo General del IFE. Más allá del cambio de nomenclatura de los antiguos Consejeros Ciudadanos que pasaron a ser Consejeros Electorales, lo central fue la exclusión del mismo tanto de la secretaría de gobernación como de los legisladores. Con ello, el consejo quedaba constituido por Consejeros nombrados por los grupos parlamentarios y por representantes de partidos, que carecían de voto. Lo central de esta transformación, para la perspectiva de este trabajo, es que con ello la función electoral quedó constituida como una tarea de Estado pero absolutamente independiente del gobierno.³⁴¹ Esto es claramente consistente con las recomendaciones de reforma institucional del paradigma de políticas neoclásico, sobre todo las encaminadas a la gobernanza y el combate a la corrupción que se centraban en evitar la acción *arbitraria* de los gobiernos.

³³⁹ Jose Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. *Op cit.* Jose Woldenberg. Entrevista realizada el 21 de mayo de 2021.

³⁴⁰ Peter Hass. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". En *International Organization*, Vol. 46, No. 1, (1992): 1-35. Véase también Javier Santiso. "Sobre la condición histórica de los transitólogos en América Latina y Europa Central y Oriental." En *Foro Internacional*, Vol 37, No. 3 (1997): 408-438.

³⁴¹ Jose Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. *Op cit.*

La otra gran transformación de esta reforma fue de naturaleza más bien simbólica, pero no por ello menos importante. Como se mencionó más arriba, Zedillo enmarcó esta reforma en el discurso de que se trataba de la reforma electoral *definitiva*. Simultáneamente, por parte los partidos, desde esta reforma el problema central pasó a ser el de la construcción de la *competencia equitativa* en las elecciones, es decir, el *perfeccionamiento* de un sistema electoral ya definido y aceptado en sus contornos más generales. Sumado a esto, el amplio consenso experto que la participación de la comunidad epistémica electoral en la reforma tradujo en legitimidad profesional, con esta reforma se construyó socialmente la noción de que se *transitaba a la democracia*. Los resultados de las elecciones de 1997 y del año 2000 reforzaría esta forma de producción simbólica del desarrollo del sistema electoral mexicano.

La subfiguración partidaria-electoral mexicana

Con ello, el patrón transaccional constituido entre los partidos políticos y el Estado mexicano pasó no solo a constituirse de forma estable, sino a articularse mediante cadenas de interdependencia suficientemente cerradas como para poder ser analizados como una subfiguración. Una caracterización mínima de esta subfiguración debe incluir al menos los siguientes elementos:

En primer lugar, la subfiguración partidaria-electoral mexicana ha articulado en transacciones mutuamente constitutivas a los partidos políticos y al Estado mexicano, pero excluido al gobierno, al menos a nivel formal.³⁴² El Estado participa de esta subfiguración fundamentalmente a través de dos instancias institucionales especializadas, el IFE (ahora INE) y el TRIFE (ahora TEPJF). En sí mismo, esto ya permite una mayor estabilidad de los patrones transaccionales que la constituyen, toda vez que reduce el número de participantes y excluye a uno que, en particular, tendría a su disposición recursos considerables para orientar las transacciones en función de su propia perspectiva.

³⁴² Evidentemente, el gobierno participa en la vida electoral de múltiples formas, entre las que destaca el uso de sus mecanismos redistributivos con finalidades electorales. Sin embargo, en esto tampoco se diferencia de otras organizaciones. En dado caso, el efecto que estas prácticas tiene en la dinámica electoral opera a través de las cadenas de interdependencia que articulan a la subfiguración partidaria electoral con otros patrones transaccionales, dando cuenta del carácter relativo de su clausura y mostrando cómo si bien se puede analizar *como si fuera una figuración* en última instancia está inserta en la figuración neoliberal.

Pero además, estas instituciones estatales se han conformado crecientemente como enclaves tecnocráticos específicos, es decir, como instituciones particulares donde crecientemente ciertas credenciales profesionales son el criterio de incorporación y promoción, produciendo una creciente homogeneidad profesional y donde, derivado de esto, se constituye un paradigma de políticas específico, articulado pero diferente del paradigma científico que comparten en tanto que miembros de la comunidad epistémica de expertos electorales, que se reproduce en el tiempo y que orienta las prácticas organizacionales en una dirección determinada. En el caso del Instituto, un análisis de las trayectorias profesionales de los integrantes del Consejo General muestra, en primer lugar, la rápida desaparición de los *ciudadanos* que no fueran o bien políticos activos o bien expertos electorales, y en segundo lugar, una tendencia de más largo plazo del predominio de los segundos sobre los primeros. En el caso del Tribunal, la emergencia del derecho electoral como campo profesional específico juega un papel similar. Con ello, la forma en que las instituciones estatales partícipes de esta subfiguración perciben y se orientan en los patrones transaccionales que la constituyen se ha vuelto crecientemente estable, favoreciendo la estabilidad de la subfiguración.

En segundo lugar, con la construcción social de la idea de la *transición a la democracia* es posible observar una serie de elementos ampliamente compartidos sobre las dinámicas y alcances de esta subfiguración. Uno de ellos, es la aceptación generalizada por parte de los aspirantes a formar parte de la élite estatal de los mecanismos de competencia electoral a través de partidos políticos como la principal ruta para acceder a esta. Esto ha permitido al sistema de partidos, en conjunto, monopolizar el acceso a la élite estatal, al tiempo que las estrategias de los partidos particulares pueden analizarse en términos oligopólicos. Estas estrategias han estado marcadas por una relativa aceptación de las reglas, formales y no formales, de la competencia electoral, favoreciendo su actualización de forma estable.

Además, en esta subfiguración es posible identificar lo que Elias denomina el mecanismo regio, es decir, al Estado ocupando una posición en la cual no solo es uno de los participantes del patrón transaccional sino, además, el garante de los recursos que los demás participantes movilizan en dicho patrón, marcando límites en

las posibilidades de estos de antagonizar con aquel. La dinámica de este patrón transaccional hace que los partidos políticos solo puedan participar en él en función de su reconocimiento en tanto que tales otorgado por las instancias especializadas del Estado que forman parte de la subfiguración, favoreciendo que *nadie patee el tablero*, como suelen decir los expertos electorales.³⁴³ Esto puede observarse, por ejemplo, en que las acusaciones de fraude electoral, que forman parte de las reglas no formales de la subfiguración, no impidan que los mismos partidos y candidatos supuestamente agraviados se presenten en elecciones futuras organizadas bajo el mismo marco institucional. Soloparticipando del *juego electoral* es que los partidos adquieren ese estatus.

Un tercer elemento, que resulta central para explicar no solo la estabilidad de esta subfiguración sino la estabilidad conjunta de la posición del Estado mexicano en la subfiguración financiera global y del patrón transaccional Estado sociedad, es la aceptación, por parte de los partidos políticos, no solo de lo que está *en juego*, sino de lo que no lo esta. La subfiguración partidaria-electoral se ha constituido como el mecanismo de conformación del gobierno y de buena parte de la élite estatal mexicana, dando una respuesta precisa y estable a la clásica pregunta politológica de quien gobierna. Pero simultáneamente, la dinámica de esta desfiguración ha construido una respuesta igualmente estable a la pregunta de qué gobierna quien gobierna, marcando límites a lo que está en juego en la disputa partidaria electoral.

Particularmente relevante ha sido la aceptación, por parte de todos los participantes en esta subfiguración, de que la orientación general de la política económica del Estado mexicano no está dentro del margen de esta disputa sino que, con independencia de quien gobierne, esta se definirá por los enclaves institucionalizados del Estado mexicano especializados en la materia, principalmente el Banco de México pero también otros que han surgido a lo largo de este siglo, como la Comisión Federal de Competencia Económica, a través de su tecnocracia neoclásica. Constreñida en este marco, ha surgido como un elemento igualmente aceptado por los integrantes

³⁴³ La observación de la relación entre esta figura utilizada por la comunidad epistémica de expertos electorales y el mecanismo regio de Elias me fue sugerida por Jose Luis Velazco Cruz, IIS-UNAM.

de la subfiguración que la forma redistributiva aceptable para quien gobierne son las políticas focalizadas de transferencias directas.

Este consenso interpartidario sobre los límites de la acción de quien gobierne puede verse en el tratamiento que se le ha dado a la política económica en las campañas electorales. El mismo PRD (entonces FDN), y el mismo Cuauhtemoc Cardenas, que en 1988 identificaba la *democracia* con la recuperación de un proyecto nacional independiente de los dictados de los organismos financieros internacionales, para el año 2000 no solo hacía campaña en el ITAM sino que ahí sostenía que “el cambio estructural debería concebirse basado en la apertura de la economía y la operación global del mercado y flujos de capital. Nadie con los pies en la tierra propondría políticas aislacionistas o ultra proteccionistas.”³⁴⁴ Pero más significativo resulta el hecho de que la política económica es cada vez menos debatida entre los partidos políticos, que parecen diferenciarse tan solo dentro del espacio que la aceptación de los patrones transaccionales con los mercados financieros les imponen.

Por último, hay que señalar que la dinámica de competencia electoral dentro de esta subfiguración ha sido cada vez menos ideológica. A reserva de que investigaciones centradas en la dinámica interna de esta subfiguración puedan dar una mejor explicación, pareciera que con la construcción social de la *transición a la democracia*, es decir, con la aceptación de todos los participantes de las reglas, formales e informales, de la subfiguración electoral partidaria, los partidos hubieran dejado de preocuparse por tratar de orientar el desarrollo de esta subfiguración y, sobre todo, de los otros patrones transaccionales en los que se ve inmerso el Estado, orientando su acción estratégica únicamente en el sentido de ganar elecciones.

³⁴⁴ Cuauhtémoc Cárdenas. Citado en Babb. *Op cit.* P. 291.

Conclusiones.

A lo largo de este trabajo se han analizado las transformaciones del Estado mexicano en el periodo comprendido entre 1970 y el año 2000, es decir, en el periodo de coevolución inestable y no lineal inaugurado por la *reemergencia de las finanzas globales*, a lo largo del cual se fue consolidando una forma estatal más o menos estable a partir de la estabilización de los patrones transaccionales en los que se veía inmerso. En particular, se han analizado las transformaciones asociadas a la simultánea inserción del Estado mexicano en los patrones transaccionales que fue constituyendo con los acreedores internacionales, con los aspirantes a formar parte de la elite estatal, es decir, su régimen político, y con la población a la que pretende gobernar como última instancia, este último con particular énfasis en sus dinámicas redistributivas. Esta investigación, además, se ha enmarcado en un programa de investigación más amplio, orientado a caracterizar las especificidades de la época neoliberal, conceptualizada como una figuración particular en el proceso de figuración.

En estas conclusiones, se analizan cuatro cuestiones teóricamente relevantes derivadas del análisis realizado en los capítulos anteriores. En primer lugar, la dinámica coevolutiva de estos tres patrones transaccionales con relación a las hipótesis planteadas al final del capítulo teórico de este trabajo, y se hacen algunas consideraciones sobre cómo este análisis muestra características epocalmente específicas. Posteriormente, se ofrece una primera caracterización de la forma estable del Estado mexicano en la época neoliberal y de la forma en que en ella se articulan los patrones transaccionales específicos en los que el Estado se encuentra inmerso. En un tercer momento, se plantean algunas hipótesis referentes a los mecanismos que han permitido esta estabilidad después del año 2000. Por último, se analizan las implicaciones de este trabajo para el programa de investigación propuesto centrado en el análisis figuracional de la época neoliberal.

Sobre la dinámica coevolutiva de las transformaciones del Estado mexicano en la época neoliberal.

Un elemento central en este trabajo ha sido analizar la relación coevolutiva que guardan los patrones transaccionales en los que se ve inmerso el Estado mexicano. En particular, se ha analizado el problema de hasta qué punto las negociaciones que emprende en uno de ellos tienen consecuencias, habilitantes y constreñidas, en la manera en que orienta su acción en los demás. En los capítulos anteriores se ha ofrecido evidencia suficiente para afirmar que las transacciones en las que se ve inmerso el Estado mexicano en determinado patrón no pueden ser explicadas únicamente a partir de su dinámica propia, sino que es necesario incorporar los límites que le imponen, y los recursos de que le proveen, las negociaciones que simultáneamente realiza en otros patrones transaccionales.

Quizá el ejemplo más claro de esto es la forma en que el Estado mexicano, durante la década de los ochenta, adoptó una serie de exigencias y sugerencias derivadas del paradigma de políticas neoclásico que los organismos financieros impulsaban. Este trabajo ha confirmado la interpretación propuesta por Sarah Babb,³⁴⁵ y más en general, por las perspectivas relacionales del isomorfismo, de que las exigencias de los organismos internacionales, en el contexto de la necesaria reestructuración de la deuda a través de préstamos condicionados, se articularon con las disputas internas en la élite estatal mexicana, dotando a la tecnocracia neoclásica de recursos extraordinarios, derivados de compartir el mismo paradigma de políticas que el impulsado por estos organismos, que les permitió hegemonizar la élite estatal mexicana. Desde esa posición, la tecnocracia neoclásica mexicana no solo asumió como propias las exigencias de los organismos financieros internacionales, sino que impulsó otra serie de medidas adicionales en la misma dirección, dando paso a un mecanismo de isomorfismo normativo que se sobreponía al mecanismo de isomorfismo coercitivo.

Sin embargo, este análisis centrado exclusivamente en el patrón transaccional establecido entre el Estado mexicano y los acreedores internacionales ha resultado parcial, toda vez que no permite analizar los límites, y sobre todo los recursos, que, producidos en las negociaciones que el Estado emprendía en otros patrones

³⁴⁵ Sarah Babb. *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: FCE, 2003.

transaccionales, condicionaron la forma específica en que el Estado negoció con los acreedores internacionales. La forma en que la tecnocracia neoclásica mexicana adquirió una posición hegemónica dentro de la elite estatal no solo estuvo dada por sus vínculos con los tecnócratas neoclásicos que hegemonizaban los organismos financieros internacionales, sino que dependió, *además*, del monopolio en el acceso a la élite estatal que el sistema de partido hegemónico garantiza. Sólo considerando esta característica en la composición de la elite estatal mexicana, derivada de la dinámica que en ese momento tenía el patrón transaccional establecido entre el Estado y los aspirantes a formar parte de ella, es que puede entenderse como los recursos derivados de compartir el paradigma de políticas neoclásico permitió a la tecnocracia homonimia mexicana hegemonizar esa élite estatal relativamente cerrada. Una vez que la conformación de una parte importante de la elite estatal pasó a definirse mediante elecciones competitivas, compartir el mismo paradigma de políticas que los acreedores internacionales resultó insuficiente para mantener dicha posición hegemónica. De la misma manera, la forma en que el Estado mexicano *implementó* las pretendidas transformaciones orientadas por el paradigma de políticas neoclásico, es decir, la forma en que realmente se dieron las transformaciones estatales, es igualmente incomprensible sin considerar los recursos y los límites que el patrón transaccional corporativista otorgaba e imponía a la acción estatal.

Una segunda cuestión analizada por este trabajo ha sido el peso específico que las negociaciones emprendidas por el Estado mexicano en cada uno de estos patrones transaccionales han tenido en las transformaciones estatales. En este sentido, ha sido posible identificar que, en un momento determinado, algunas negociaciones tienen cierta prioridad para el Estado mexicano sobre otras, incluyendo dentro de lo negociable modificaciones en otros patrones transaccionales al tiempo que marcando límites a lo negociable en ellos. Sin embargo, el problema de cuáles negociaciones tiene prioridad sobre las otras ha resultado históricamente contingente.

En términos generales, es posible identificar como, durante la década de los setenta, las negociaciones con los agentes *domésticos* tenían prioridad, para el Estado, sobre las negociaciones con los acreedores internacionales, toda vez que el grado de endeudamiento del Estado respondía fundamentalmente a las estrategias redistributivas que este implementaba para sostener los patrones transaccionales

domésticos. En cambio, en las décadas de los ochenta y noventa se observa una priorización de las negociaciones con los prestamistas internacionales, ya sean estos los organismos o los mercados financieros internacionales, incluyendo ciertas modificaciones de los patrones transaccionales *domésticos* en lo negociable con estos agentes y, sobre todo, marcando límites a lo negociable con los agentes *domésticos*.

Sin embargo, esta generalidad no debe invisibilizar distintos elementos que dan cuenta de una dinámica más compleja entre los distintos patrones transaccionales en los que se ha visto inmerso el Estado mexicano y de los mecanismos que le dan, en un determinado momento, mayor autonomía a las negociaciones que en alguno de ellos se desarrollan. A lo largo de este trabajo, se ha demostrado que los diferentes enclaves institucionales del Estado mexicano se encuentran inmersas simultáneamente en múltiples patrones transaccionales, algunos constituidos por sus transacciones con agentes extraestatales y otros más constituidos por las transacciones que necesariamente establecen con otros enclaves institucionales estatales. Más aún, se ha mostrado como no solo la orientación de estos en los patrones transaccionales con agentes extraestatales está condicionada por la posición que ocupan dentro de las cadenas de interdependencia constitutivas del Estado mexicano, sino que su orientación en los patrones transaccionales intraestatales está igualmente condicionada por las negociaciones con agentes extraestatales a las que tienen que responder.

Esto implica que cada enclave institucional busque priorizar determinadas negociaciones sobre otras, proceso que se resuelve a través de los patrones transaccionales intraestatales, siendo la posición que ocupan cada uno de ellos en las cadenas de interdependencia constitutivas del Estado mexicano, y los diferenciales de poder a ellas asociados, lo determinante a la hora de definirse qué negociaciones prioriza el Estado. En este sentido, y en línea con la primera hipótesis planteada en el capítulo teórico de este trabajo, el que las negociaciones emprendidas en determinado patrón transaccional tengan prioridad en la orientación de la acción estatal no depende de las características específicas de dicho patrón (por ejemplo, si se establece con agentes *globales* o *domésticos* o si implica o no mecanismos isomórficos) sino que es resultado de la dinámica coevolutiva de un Estado inmerso

simultáneamente en múltiples patrones transaccionales y en múltiples negociaciones. Las disputas entre la tecnocracia económica neoclásica y la tecnocracia económica desarrollista en la década de los setenta, así como las diferencias internas de la tecnocracia neoclásica sobre la apertura comercial en la década de los ochenta son ilustrativas de este proceso.

Ahora bien, con esto se avanza en la comprensión general de cómo un determinado Estado prioriza algunas de las múltiples negociaciones en las que se ve inmerso, pero dice poco de la forma específica en que el Estado mexicano priorizó algunas negociaciones en el periodo estudiado en este trabajo. Como se señaló más arriba, desde las décadas de los ochenta y noventa es posible identificar cómo, en términos generales, las negociaciones con los prestamistas internacionales tuvieron una relativa prioridad sobre las emprendidas con los agentes *domésticos*. Pero a lo largo de este trabajo, también se identificaron algunos momentos donde los patrones transaccionales *domésticos* marcaban límites a lo negociable con los acreedores internacionales, como, por ejemplo, la reticencia a incorporar los energéticos en el TLCAN o la sobrevivencia del corporativismo obrero, que incluso llevó al retiro de la iniciativa de reforma laboral impulsada por el gobierno de Salinas y que se encontraba en corcondancia con la promoción del *libre mercado*.

Si se insiste en analizar las transformaciones del Estado mexicano desde la perspectiva de si fueron o no los patrones transaccionales establecidos con los prestamistas internacionales los que definieron las negociaciones prioritarias, estos casos aparecen necesariamente como anomalías. Pero en cambio, esto puede ser analizado desde la perspectiva de la centralidad que el problema del financiamiento estatal tiene para el desarrollo de los patrones transaccionales intraestatales y, por tanto, para el establecimiento de las prioridades estatales, al menos en el periodo analizado en este trabajo. Esta perspectiva permite explicar simultáneamente la tendencia a que, en general, las negociaciones con los prestamistas fueran prioritarias para el Estado en la medida en que su financiamiento fue mayormente dependiente de ellos, al mismo tiempo que explica porque, en las negociaciones que comprometían su capacidad de financiarse, las negociaciones establecidas en otros patrones transaccionales marcaron límites a lo negociable con ellos.

Como se planteó en la segunda hipótesis desarrollada en el capítulo teórico de este trabajo, esto implica reconocer una cierta *jerarquía funcional* dentro de las dinámicas estatales, similar a la que Tilly identifica en el imperativo de hacer la guerra, la extracción de los recursos necesarios para ello y la negociación de contraprestaciones a cambio de dichos recursos, pero históricamente contingente.³⁴⁶ El problema del financiamiento estatal aparece, en el periodo aquí estudiado, como la principal preocupación funcional del Estado, subordinándose las negociaciones que emprende con distintos agentes a través de distintos patrones transaccionales a este imperativo para su sobrevivencia.

Evidentemente, el hecho de que esta investigación esté construida a partir del análisis de la coevolución de tres patrones transaccionales en los que se ve inmerso el Estado, y no en una comparación sobre el peso que sus diferentes funciones han tenido en ellas, no permite una comprobación de esta hipótesis, en el estricto sentido de la palabra. En particular, resulta problemática la ausencia del análisis de las formas en que el ejercicio de la coerción estatal se ha ido transformando a lo largo de este periodo, toda vez que, siguiendo el análisis de Tilly, sería la hipótesis alternativa más fuerte. Pero el hecho de que asumir la centralidad del problema del financiamiento estatal pueda explicar simultáneamente la priorización general de las negociaciones con los prestamistas y los momentos donde otras negociaciones fueron priorizadas permite identificar en esta hipótesis un elemento importante para investigaciones futuras. Además, el hecho de que la ausencia del análisis de la evolución de las formas en que el Estado mexicano ha ejercido coerción no haya vuelto ininteligible el proceso aquí analizado hace razonable suponer que, a diferencia del periodo estudiado por Tilly, en la época neoliberal el ejercicio de la coerción no es el elemento fundamental de la dinámica estatal, apuntando hacia el carácter históricamente contingente de la jerarquía funcional estatal.³⁴⁷

³⁴⁶ Charles Tilly. *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza, 1992.

³⁴⁷ El argumento de Tilly es que en el periodo comprendido entre 990 y 1945, y para los Estados europeos, los cambios importantes en la institucionalidad estatal solo se produjeron como consecuencia de los preparativos para hacer o sostener la guerra. Tilly llega a reconocer, en la introducción de su libro, que la identificación de cambios importantes en la institucionalidad estatal no producidos por estos preparativos serían suficientes para falsear sus argumentos. *Ibid.*

En el mismo sentido, el problema del financiamiento estatal en la época neoliberal difícilmente puede ser analizado a partir de la categoría de extracción propuesta por Tilly. En un contexto donde los capitales pueden *fugarse* pese a la voluntad del Estado de mantenerlos en su territorio, el concepto de extracción parece poco adecuado para describir este mecanismo de financiamiento. Esto permite identificar como la extracción es una forma históricamente específica de financiamiento estatal que, si bien sigue existiendo en el Estado mexicano durante la época neoliberal, solo tiene un papel parcial en el problema general de su financiamiento. Futuras investigaciones centradas en las nuevas formas de financiamiento estatal y su relación con las otras funciones estatales no sólo serían relevantes para comprender la dinámica de los Estados en la época neoliberal sino que permitirían interesantes estudios comparativos entre la dinámica estatal en diferentes épocas históricas.

En cuanto a la tercera hipótesis planteada al principio de esta investigación, referente a la búsqueda del Estado de producir y mantener lo que Elias denomina el *mecanismo real*,³⁴⁸ los resultados son más ambiguos. Tanto en la transición de la forma corporativista del patrón transaccional Estado-sociedad a su forma centrada en las transferencias focalizadas como en la liberalización política tutelada y controlada desde el Estado que culminó en la conformación de la subfiguración partidaria electoral, es posible identificar la continuidad en el *mecanismo real*. Sin embargo, en la transición del financiamiento estatal como intensivo en extracción al financiamiento crecientemente dependiente de préstamos por parte de agentes difícilmente coercionables por el Estado se observa un proceso en dirección contraria. Además, no hay indicios de que el Estado mexicano haya intentado producir nada similar al *mecanismo real* en sus transacciones con los prestamistas.

En resumen, este trabajo ha demostrado que para dar cuenta de las transformaciones del Estado es necesario analizar su inserción simultánea en diversos patrones transaccionales. Igualmente ha demostrado que el hecho de que el Estado, en un determinado momento, priorice determinadas negociaciones sobre otras es algo que no puede explicarse únicamente considerando el patrón transaccional específico en

³⁴⁸ Norbert Elias. *El proceso de la civilización: Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: FCE, 2016.

el que se desenvuelve dicha negociación con agentes extraestatales. Resulta indispensable analizar los patrones transaccionales intraestatales a través de los cuales los enclaves institucionales negocian sus distintas perspectivas sobre qué negociaciones priorizar.

En términos más específicos, en el periodo aquí analizado el problema del financiamiento estatal parece tener una centralidad fundamental a la hora de definir qué negociaciones se priorizan sobre las demás. El tránsito de un Estado cuyo financiamiento dependía fundamentalmente de la extracción a un Estado crecientemente financiado a través del endeudamiento con agentes difícilmente coercionables por el Estado parece ser una de las características epocales más importantes de las transformaciones del Estado mexicano en la época neoliberal. Si bien el Estado ha mantenido su posición en el *mecanismo real* en sus transacciones con los agentes *domésticos*, este cambio lo ha hecho prescindir de esta posición en sus transacciones con los prestamistas, de cuyo financiamiento depende crecientemente.

Sobre la forma estable del Estado mexicano en la época neoliberal.

A partir del análisis de las transformaciones del Estado mexicano aquí estudiadas y, en particular, de las formas estables que, a finales de la década de los noventa, adoptaron los patrones transaccionales en los que el Estado se veía inmerso, es posible ofrecer una primera caracterización de la forma estable que desde entonces ha mantenido el Estado mexicano, es decir, de su forma estatal estable en la época neoliberal. Se trata de una primera aproximación a este problema y, por tanto, tan solo se incluyen los elementos derivados de los patrones transaccionales en los que se ha centrado este trabajo. Sin embargo, ofrece suficiente evidencia como para considerar que la coevolución de los patrones transaccionales en los que se ve simultáneamente inserto el Estado mexicano pasó de un momento inestable y de coevolución no lineal a un momento de equilibrio precario, donde el patrón coevolutivo ha mantenido una determinada dirección, y hasta cierto punto un determinado ritmo, más o menos estable. Además, ofrece una base importante para futuras

investigaciones, centradas específicamente en la dinámica coevolutiva de la forma estable del Estado mexicano en la época neoliberal.

Lo primero que hay que señalar es que, si desde la década de los noventa era posible identificar un desplazamiento dentro de los mecanismos de financiamiento estatal vía deuda, de uno centrado en los préstamos puntuales con organismos financieros internacionales o terceros Estados a uno mucho más fluido y cotidiano centrado en la colocación de papeles gubernamentales en los mercados bursátiles, *domésticos* y *globales*, este proceso se ha consolidado, constituyendo a la deuda bursátil como la principal forma de endeudamiento del Estado mexicano. Esto de ninguna manera implica que la deuda *externa* con organismos financieros o terceros Estados haya desaparecido ni que se haya saldado, pero no solo ha perdido peso cualitativo en la estructura de la deuda pública sino que, sobre todo, ha modificado su peso en la explicación de la dinámica estatal mexicana. La posibilidad de obtener dinero *fresco* en los mercados bursátiles ha evitado el advenimiento de nuevas crisis de la deuda, permitiendo al Estado mexicano hacer frente a sus vencimientos de corto plazo mediante la contratación de nueva deuda con un plazo mayor.

Con ello, las declaratorias de impago, las negociaciones formales vinculadas a la reestructuración de la deuda, y los préstamos condicionados a la adopción de determinados elementos institucionales, prevalecientes en la década de los ochenta, han sido sustituidos por mecanismos de negociación más difusos y permanentes. El problema de mantener la *confianza* por parte de los inversionistas ha pasado a constituir el principal imperativo para el Estado mexicano no sólo para financiar su acción cotidiana sino, además, para lidiar con el alto nivel de deuda histórica contraído. La evaluación de esta *confianza* se desarrolla de manera cotidiana, no solo en la compra de títulos gubernamentales sino que en el valor de los mismos en el mercado secundario. De igual manera, el problema de la fuga de capitales ha dejado de ser una amenaza puntual para diluirse en el problema general de la *atracción* de la inversión, integrándose en las condiciones *normales* de la acción estatal.

La producción y manutención de la *confianza* de los inversionistas extranjeros en el Estado mexicano se realiza a través de una serie de *señales*, fundamentalmente asociadas a la producción y mantenimiento del marco institucional, sobre todo en

materia económica, prescrito por el paradigma de políticas neoclásico. Resulta sumamente interesante notar cómo en la década de los noventa, los organismos financieros internacionales tenían un papel fundamental no solo en la producción de dicho paradigma sino en definir a un determinado Estado como confiable, a través de mantenerle líneas de crédito abiertas. Sin embargo, desde el año 2000, las empresas calificadoras de deuda han otorgado a los papeles de deuda del Estado mexicano el grado de inversión, siendo este uno de los principales indicadores de *confianza* para los mercados financieros. Sin duda, los organismos financieros internacionales siguen teniendo una posición preponderante en la producción del paradigma de políticas neoclásico, pero este cambio en quien posee la capacidad de *señalar* a un determinado Estado como confiable resulta central para entender la forma en que dicho paradigma participa del patrón transaccional constituido por los inversores y los Estados que ofrecen sus títulos de deuda en los mercados bursátiles. Hace falta desarrollar mayor investigación sobre esta dinámica.

Es posible identificar claramente que la manutención de la *confianza* de los mercados financieros ha sido una preocupación central del Estado mexicano durante su fase estable. Desde el año 2000 a la fecha, no existe evidencia de procesos en los cuales el Estado esté dispuesto a priorizar otro tipo de negociaciones con otros agentes que puedan poner en peligro su relación con los mercados financieros, al tiempo que es posible identificar una serie de prácticas asociadas a mantenerla y aumentarla. Pero el problema radica en cómo explicar esta continuidad en la orientación estatal, el privilegiar las negociaciones con los mercados financieros sobre las negociaciones con otros agentes en otros patrones transaccionales.

El problema se vuelve más interesante teóricamente si se considera que, tras la elección del 2000, la tecnocracia económica neoclásica perdió su hegemonía dentro de la élite estatal. Evidentemente, esto no implica que haya desaparecido. El Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, hasta cierto punto, la Secretaría de Economía, han seguido siendo enclaves de la tecnocracia neoclásica, reproduciendo el paradigma de políticas neoclásico en su interior y buscando promoverlo como orientación general del Estado mexicano. Sin embargo, buena parte de la explicación ofrecida en este trabajo sobre la centralidad que el paradigma de políticas neoclásico tuvo en la orientación del Estado mexicano, incluso más allá de

los mecanismos coercitivos derivados de la dependencia de recursos, estuvo asociada a que la tecnocracia económica neoclásica hegemonizara la élite estatal mexicana a partir de 1982. Por tanto, es necesario buscar otra explicación para el mantenimiento de la orientación estatal en este sentido para el periodo posterior al año 2000.

Una consideración más. Es altamente probable que la centralidad del problema del financiamiento en la dinámica estatal no sea privativo de la fase inestable del Estado mexicano en la época neoliberal sino que se trate de una característica general de este Estado a lo largo de esta época. Esto implicaría reconocer que la simultánea inserción de los enclaves institucionales controlados por la tecnocracia neoclásica tanto en los patrones transaccionales a través de los cuales el Estado obtiene una parte fundamental de su financiamiento, como en los patrones transaccionales intraestatales, les dota de recursos extraordinarios para imponer su orientación sobre la acción estatal en estos últimos, promoviendo que se prioricen las negociaciones en las que se ven inmersos con agentes extraestatales. Sin embargo, no parece haber evidencia de conflictos intraestatales fuertes entre estos y otros enclaves institucionales del Estado mexicano sobre la priorización de las negociaciones asociadas a mantener la *confianza* de los mercados financieros. Pareciera más bien haber un consenso intraestatal sobre esta forma de orientar la acción del Estado.

La explicación que aquí se propone está dada, nuevamente, por la mutua interdependencia de la posición del Estado en los múltiples patrones transaccionales en los que se ve inmerso. En particular, resulta fundamental identificar la alta compatibilidad de la forma estable que adoptaron los patrones transaccionales analizados en este trabajo, es decir, de la posición del Estado mexicano en la subfiguración financiera global, de la pauta transaccional Estado sociedad centrada en la redistribución focalizada de recursos a través de programas sociales de *combate* a la pobreza y de la subfiguración partidaria electoral. Esta compatibilidad de ninguna manera era algo *necesario* y bien pudo no haber ocurrido. Sin embargo, que estos tres patrones transaccionales hayan alcanzado un relativo equilibrio precario está íntimamente asociado a esta compatibilidad. Es decir, no resultaba *necesario* que el Estado mexicano alcanzara una forma estable, pero para alcanzarla si resultaba

necesario un cierto grado de compatibilidad entre las formas estables específicas de los patrones transaccionales en los que se ve inmerso.

Un elemento central para entender esta compatibilidad es recordar lo planteado en el capítulo anterior sobre la forma estable que asumió el patrón transaccional constituido entre el Estado y los aspirantes a formar parte de la élite estatal. Este patrón, constituido por los Estado y los partidos políticos, que monopolizaron el acceso a la élite estatal, no solo alcanzó una forma estable en la segunda mitad de los noventa, sino que las cadenas de interdependencia que lo constituyen guardan tal grado de *clausura* que es susceptible de ser analizada *como si fuera* una figuración, es decir, constituye una subfiguración. Ahora bien, lo relevante aquí es recuperar la idea de como la consolidación de esta subfiguración no solo permitió institucionalizar una respuesta a la pregunta de *quién gobierna* sino que estableció un fuerte consenso entre los participantes en ella sobre los límites a la pregunta de *qué y cómo gobierna quien gobierna*.

Cómo se desarrolló en el capítulo pasado, la creciente convergencia de los partidos políticos relevantes hacía una idea compartida de la forma institucional deseable para el régimen político, condición necesaria para su estabilización, estuvo acompañada de un creciente consenso sobre la centralidad de mantener las condiciones que produjeran *confianza* y *certidumbre* para la inversión. Este proceso se vio reforzado, además, no solo por el hecho de que el proceso de liberalización política fue controlado y tutelado desde el Estado, sino porque fue tutelado y controlado por la tecnocracia neoclásica que en esa época hegemonizaba la élite estatal. En conjunto, estos dos elementos condicionaron fuertemente la dinámica evolutiva del patrón transaccional que constituían el Estado y los aspirantes a formar parte de la élite estatal, manteniéndolo en los límites dados por la preservación de la centralidad del mantenimiento de la *confianza* de los inversores internacionales. Una vez estabilizado este patrón transaccional, la aceptación por parte de los participantes en él de estos límites ha permitido su reproducción continuada.

Esta compatibilidad también puede verse en la articulación de las negociaciones con los mercados internacionales y la forma estable del patrón transaccional Estado-sociedad cifrada en las políticas públicas redistributivas de naturaleza focalizada y

centradas en el *combate* a la pobreza. Nuevamente, la génesis de esta compatibilidad puede analizarse procesualmente, como se hizo en el capítulo anterior, identificando como si bien las motivaciones de la elite estatal en fomentar esta dinámica transaccional específica estaban parcialmente dadas por sus perspectivas sobre la disputa política *doméstica*, fueron impulsadas por la todavía hegemónica tecnocracia neoclásica, manteniendo la preocupación por mantener la *confianza* de los inversores, que se expresó en la naturaleza *no distorsionante* de estas políticas y en su focalización en sectores *poco rentables* del *mercado*, y produciéndola desde los insumos de reforma institucional que el paradigma de políticas neoclásico prescribía. Ahora bien, lo interesante es que, tras la pérdida de la tecnocracia neoclásica de su posición hegemónica en la élite estatal mexicana, los sucesivos gobiernos han mantenido este tipo de políticas como la forma *adecuada* de emprender acciones redistributivas. Esto ha permitido dar respuesta a ciertas demandas sociales sin comprometer la centralidad de la manutención de la *confianza* de los inversionistas en las negociaciones simultáneas del Estado.

Por último, es posible observar la compatibilidad de esta forma estable del patrón transaccional Estado-sociedad y de la forma estable de la subfiguración partidaria electoral. Una característica notable de la dinámica de esta subfiguración ha sido la desaparición del debate sobre la política económica en el proceso de diferenciación y competencia interpartidario. Esto es consistente con la aceptación por parte de todos los participantes en ella de que el problema de la política económica queda fuera del ámbito de lo gobernable por quien gobierne. En cambio, uno de los principales elementos de diferenciación y competencia interpartidaria han sido las formas redistributivas focalizadas. Esto puede verse no sólo en los contenidos de las *promesas de campaña*, que han sustituido, en la dinámica estable de la figuración partidaria electoral, a los documentos programáticos en el proceso de diferenciación y competencia, sino, sobre todo, en las estrategias de los diferentes partidos para consolidar su base electoral, utilizando esta forma redistributiva específica de forma selectiva en función de sus intereses electorales, lo que ha sido descrito como *neocorporativismo* o como *clientelismo*.

Pero lo central aquí es identificar cómo incluso la lógica estratégica de los partidos políticos particulares, en tanto que competidores electorales, reproduce los límites

impuestos por la promoción de la *confianza* de los inversores implícitos en esta forma redistributiva. Es notable el hecho de que los partidos políticos se hayan abstenido de buscar consolidar su base electoral a través de otro tipo de redistribución en los lugares donde gobiernan, formas que aunque pudieran minar la *confianza* de los inversionistas permitieran producir lealtades más arraigadas y duraderas. Si bien aquí habría que considerar también las expectativas de la ciudadanía sobre la intervención estatal y la relación costo beneficio en el corto plazo que imponen los calendarios electorales, esta dinámica de la competencia interpartidista demuestra la compatibilidad de las formas redistributivas focalizadas y el patrón transaccional establecido entre el Estado y los inversores centrado en la promoción de la *confianza*.

En resumen, desde finales de la década de los noventa el Estado mexicano alcanzó una forma relativamente estable como consecuencia de la estabilización de los patrones transaccionales en los que se veía inmerso. Esa forma estable se ha reproducido hasta el día de hoy, y puede considerarse como la forma estable del Estado mexicano en la época neoliberal. Un rasgo característico de esta forma estable ha sido el priorizar, en términos generales, el mantenimiento de la *confianza* por parte de los inversionistas, marcando estas negociaciones límites a lo negociable en los otros patrones transaccionales.

En este apartado, se ha mostrado la compatibilidad entre la forma estable alcanzada en los tres patrones transaccionales estudiados en este trabajo, lo cual es una condición necesaria para explicar la estabilidad de la forma estatal mexicana contemporánea, pues permite que, pese a la inserción simultánea del Estado en ellos, las negociaciones emprendidas en determinado patrón no le obligue a modificar sus negociaciones en otros. Sin embargo, esta compatibilidad no es condición suficiente para explicar esta estabilidad. En particular, la ausencia de disputas intraestatales por la definición de que negociaciones priorizar sigue resultando enigmática y solo podrá ser adecuadamente entendida a través de investigaciones empíricas centradas en la fase estable del Estado mexicano en la época neoliberal.

Algunas hipótesis sobre la dinámica estable del Estado mexicano en la época neoliberal.

Sin embargo, a la luz de lo analizado en este trabajo, es posible ofrecer al menos tres hipótesis sobre la dinámica estable del Estado mexicano contemporáneo. Cada una de ellas analiza diferentes aspectos de la forma estable que el Estado mexicano ha alcanzado en la época neoliberal. La primera está centrada en el problema de la *naturalización* de ciertos elementos figuracionales y tiene implicaciones para el análisis de la forma estable de la figuración neoliberal más allá de la dinámica específica del Estado mexicano. La segunda se centra en el proceso de coevolución de los patrones transaccionales intraestatales, y se concentra en la disputa entre los enclaves institucionales del Estado por definir las prioridades de las negociaciones estatales. La tercera explora una posible respuesta al hecho de que el Estado mexicano, y probablemente otros estados fuertemente endeudados en los mercados bursátiles, haya privilegiado las negociaciones relativas a mantener la confianza de los inversionistas a partir de una comparación entre la subfiguración financiera global contemporánea y otras subfiguraciones crediticias. Cada una de estas hipótesis es independiente de las otras, pero no necesariamente son excluyentes. Solo la investigación empírica detallada sobre la dinámica de la forma estable del Estado mexicano en la época neoliberal podrá determinar su grado de veracidad.

La *naturalización* de los supuestos neoclásicos y la imagen *tecnocrática* del Estado.

La primera hipótesis tendría que ver con la *naturalización* de ciertos elementos, en particular de política económica, durante la fase estable de la época neoliberal. De hecho, una cierta *naturalización* de la dinámica figuracional, por parte de los agentes que la componen, es algo que uno espera encontrar en toda figuración estable, toda vez que el registro reflexivo de un determinado contexto de acción como *el mismo* resulta fundamental para que los agentes orienten su acción de manera más o menos estable, precondition para la estabilidad de cualquier patrón transaccional y, por tanto, de cualquier patrón coevolutivo entre ellos. La cuestión radicaría en identificar qué es lo que se ha *naturalizado*, es decir, dado por sentado, en la forma en que algunos agentes orientan su acción en los patrones transaccionales constitutivos de la fase estable de la época neoliberal y, posteriormente, analizar su peso en la reproducción estable tanto de la forma estatal mexicana como en algunos otros fragmentos figuracionales.

Un elemento importante que apunta en esta dirección es el desarrollo regresivo del paradigma de políticas neoclásico, en particular la inclusión de sus elementos de reforma institucional como explicación *ad hoc* del fracaso de sus prescripciones económicas. Como se desarrollo en este trabajo, durante la década de los noventa ciertos elementos de reforma institucional, en particular asociados a la *buena gobernanza* y al *combate a la corrupción* fueron incluidos en este paradigma como una forma de explicar porque los Estados, pese a promover el *libre mercado* y mantener la estabilidad macroeconómica, no crecían económicamente. En su incorporación en este paradigma de políticas, los elementos institucionales de la *buena gobernanza* y el *combate a la corrupción* quedaron articulados a los supuestos de teoría económica del paradigma de políticas neoclásico, explicando los problemas del desempeño económico a partir de las *deficiencias* institucionales del Estado y asumiendo que la solución de estas implicaba sostener los supuestos económicos neoclásicos. Desde entonces, algunos otros elementos de reforma institucional han ido incorporándose en dicho paradigma de una forma similar.

Esto ha implicado que, para los agentes que orientan su acción desde este paradigma, la pertinencia de la *promoción del libre mercado* haya pasado a ser un elemento que se da por sentado, centrando la reflexividad y la orientación de la acción en alcanzar el comportamiento institucional *adecuado* que lo presupone. Esta naturalización ha llevado a un número importante de quienes conciben al *neoliberalismo* desde una perspectiva sustancialista a suponer que se trata de un *fenómeno* que está quedando en el pasado. En efecto, hoy en día los llamados al *libre mercado*, en su forma explícita, son menos comunes y menos fuertes que en la década de los noventa. En el mismo sentido, en los Estados donde la institucionalidad del *libre mercado* ya ha sido instaurada las presiones parecen estar más centradas en la conservación de dicha institucionalidad que en su profundización.

Pero derivar de ello el *fin del neoliberalismo* resulta problemático no sólo en términos teóricos, sino que oculta elementos fundamentales de la dinámica figuracional contemporánea. Lo primero que hay que señalar es que este argumento necesariamente presupone una concepción sustancialista del *neoliberalismo*, como una *entidad* autoexistente que *produce* transformaciones en otras *entidades*

manteniéndose estable. Además, presupone una diferencia ontológica entre cambio y reproducción social, asumiendo que esta última es natural y no requiere mayor explicación. Solo así, pensando al *neoliberalismo* como una *fuerza transformadora* y a la reproducción estable como un fenómeno *natural*, es que es posible derivar de la desaparición de los discursos explícitos sobre el *libre mercado*, y de la estabilidad en la institucionalidad a él asociada, el *fin del neoliberalismo*.

Pero esto invisibiliza tanto la existencia continuada de la forma estable que desde la década de los noventa han ido alcanzando los patrones transaccionales que componen a la figuración neoliberal como la dinámica de los mismos y la acción agencial inmersa en ellos que actualiza su existencia de una manera relativamente estable. Desde una perspectiva figuracional, esta actualización estable es tan constitutiva de la época neoliberal como las transformaciones de su fase inestable. Para dar cuenta de ella, el problema de la naturalización de los elementos figuracionales, de lo que se da por sentado y por tanto se actualiza de manera estable, resulta un elemento fundamental.

Así, para el problema de la dinámica estatal, tanto por parte de los agentes estatales como de los agentes extraestatales que, inmersos en patrones transaccionales en los que participan aquellos, orientan su acción a partir de una determinada imagen de lo que es el Estado, el hecho de que la acción agencial se oriente reflexivamente sobre un conjunto de elementos vinculados al *adecuado* funcionamiento institucional que presuponen la *promoción* del *libre mercado* resulta central para explicar su actualización estable. El problema del crecimiento económico ha pasado a ser concebido, desde el paradigma de políticas neoclásico, como un problema del funcionamiento estatal. Ya sea por la *corrupción*, por la *incapacidad* de la elite estatal o por una *mala gobernanza*, la explicación causal se busca en la institucionalidad y en la práctica estatal, haciendo impermeables los presupuestos neoclásicos que subyacen a este razonamiento. Se trata de una imagen del Estado como el *locus* del cambio social, como el elemento donde se centran buena parte de los diagnósticos y pronósticos contemporáneos.

Pero además, esta imagen del Estado tiene algunas características epocalmente específicas que resulta interesante analizar. Al suponer que el hecho de que las

deficiencias institucionales del Estado son la explicación de que las políticas económicas neoclásicas no alcancen los resultados esperados, estas *deficiencias* aparecen necesariamente como *desviaciones* del funcionamiento estatal *normal*. La imagen del Estado que desde esta perspectiva se postula es una que simultáneamente se refiere a lo que el Estado es y a lo que debería ser, mientras que las *desviaciones* aparecen como la distancia entre el Estado particular y la *idea* del Estado.³⁴⁹

Este fenómeno no parece ser privativo del papel del Estado en el crecimiento económico. El problema de la *democracia*, desde la subfiguración partidaria electoral mexicana, y desde el consenso experto de la comunidad epistémica global de expertos electorales, aparece de una manera similar. La *democracia* aparece como algo existente pero *perfectible*. Es decir, se asume que existe un ideal de la *democracia*, que se refiere tanto a lo que está es como a lo que esta *debiera ser*. La distancia entre el régimen político mexicano y esta *idea* aparece como una *desviación* o como una *insuficiencia*, al tiempo que esta última muestra el sentido de su *consolidación*. Razonamientos similares pueden encontrarse en diversos ámbitos de la acción estatal, como por ejemplo en la explicación de que la *impunidad*, entendida como *deficiencia* institucional estatal, es la causa de la criminalidad, a su vez entendida como *desviación* de la sociabilidad *adecuada* que el Estado *debería producir*.

A manera de hipótesis, lo que pareciera estar operando es una muy particular imagen de lo que es y *debe ser* el Estado, que tentativamente podría llamarse una *imagen tecnocrática del Estado*. Si, como Wallerstein sostiene, la Revolución francesa inauguró una nueva concepción del mundo y de la historia al convertir la idea del cambio social en algo normal, instalando en el horizonte de la acción social la perspectiva de un futuro abierto,³⁵⁰ esta imagen *tecnocrática* del Estado pareciera postular un fin determinado al problema del cambio social y un papel fundamental a una determinada concepción del Estado en alcanzarlo. La imagen del Estado que

³⁴⁹ Bourdieu identifica en la naturaleza simultáneamente normativa y descriptiva de un determinado concepto un indicador claro de que se trata de una noción de sentido común que no ha sido sometida a la vigilancia epistemológica necesaria. Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon y Jean-Claude Passeron. *El oficio del sociólogo: presupuestos epistemológicos*. México: Siglo XXI, 2008.

³⁵⁰ Immanuel Wallerstein. *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*. México: Siglo XXI, 1998.

aparece aquí es a la vez normativa y descriptiva, utilizándose simultáneamente para describir lo que el Estado es y lo que *debería ser*. Los Estados particulares aparecen, a la luz de esta imagen, como formas *desviadas* o *precarias* del Estado en general, pero técnicamente *perfectibles*, a través de las *adecuadas* reformas institucionales. El *adecuado* funcionamiento estatal aparece como un problema *técnico*, sobre todo, porque el objetivo del Estado está claramente prescrito por esta imagen, y el problema consiste en ponerlo en *armonía* con ella.

De comprobarse esta hipótesis, es decir, en caso de ser demostrable la existencia de esta imagen *tecnocrática* del Estado como una imagen que orienta a un conjunto relevante de agentes en su acción desde o frente al Estado, se avanzaría considerablemente en la explicación de la estabilidad de la figuración neoliberal, pues implicaría la *naturalización* del sentido que socialmente se le da a la existencia del Estado. En dado caso, solo investigaciones futuras centradas en este problema podrán encontrar suficiente evidencia para sostenerla o rechazarla. Cabe hacer aquí dos últimas consideraciones.

La primera es la centralidad que tendría analizar el desfase entre esta imagen del Estado y las prácticas efectivas a través de las cuales el Estado interactúa con los agentes y procesos extraestatales. La imagen *tecnocrática* del Estado resulta sociológicamente muy endeble, y por tanto, en caso de orientar la acción de los agentes, necesariamente implica un conjunto muy importante de condiciones inadvertidas y consecuencias no buscadas y, probablemente, un fuerte componente de desacoplamiento organizacional. La segunda, es que necesariamente se trata de una hipótesis parcial. La existencia de esta imagen tecnocrática del Estado no responde a la pregunta de que agentes específicos son los que a través de ella orientan su acción, ni explica porque lo hacen. Estas cuestiones tendrían necesariamente que ser abordadas en la investigación de esta hipótesis.

La especialización funcional de los enclaves institucionales del Estado y la pérdida de poder del gobierno.

Una segunda hipótesis sobre la estabilidad de la forma del Estado mexicano después del año 2000 puede plantearse a partir de identificar la proliferación de enclaves

institucionales autónomos, controlados por tecnocracias más o menos específicas. Como se analizó en el capítulo anterior, en la década de los noventa se le otorgó autonomía legal tanto al Banco de México como al IFE, siendo esta autonomía un elemento fundamental para entender la reproducción estable de los patrones transaccionales en lo que respectivamente se veían inmersos: la relación del Estado mexicano con los mercados financieros globales y la subfiguración electoral, respectivamente. Razones exclusivamente de espacio no permitieron analizar la formación, en 1990, de la Comisión Nacional de Derecho Humanos, otro enclave institucional autónomo del Estado mexicano que, además, forma parte de un claro proceso isomórfico global.

Durante el siglo XXI, el número de instituciones autónomas respecto al gobierno dentro del Estado mexicano se ha incrementado notablemente. Una lista no exhaustiva incluye al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI, ahora INAI; 2002), al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT; 2013), a la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece; 2013) y a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH; 2008), que si bien es dependiente del gobierno federal cuenta con autonomía técnica y presupuesto propio. A esta lista habría que sumar la proliferación de diversos fideicomisos para la gestión de recursos, desde una perspectiva *técnica*, para diversos ámbitos de la intervención estatal.

En términos generales, la creación de estos organismos autónomos responde, al menos parcialmente, a las presiones isomórficas tendientes a la estandarización de medidas y prácticas institucionales enmarcadas en dos grandes líneas discursivas: la promoción de la *competencia económica* y de la *democracia-derechos humanos*.³⁵¹ En línea con el análisis de procesos anteriores realizado en este trabajo, y a reserva de lo que investigaciones centradas en la fase estable del Estado mexicano en la época neoliberal puedan identificar, reconocer este componente isomórfico global no implica sostener que se trate de instituciones *impuestas desde el exterior*, sino que, probablemente, el contexto de presiones isomórficas fortaleció a los grupos *domésticos* que promovieron su creación. En dado caso, lo central aquí es constatar

³⁵¹ El IFT, por ejemplo, articula de manera interesante ambos discursos.

la proliferación de enclaves institucionales autónomos con respecto al gobierno al interior del Estado mexicano.

Estos enclaves institucionales autónomos han producido en su interior criterios de entrada y promoción acordes con su lógica especializada, dando pie a la constitución de tecnocracias específicas, si bien es cierto que también ha existido una cierta rotación de cuadros entre los distintos organismos autónomos, al menos en los orientados por el eje *democracia-derechos humanos*.³⁵² El *atrincheramiento* de estas tecnocracias en los enclaves institucionales, de la mano con la autonomía frente a las decisiones de gobierno, ha permitido que estos mantengan su orientación de manera más o menos estable más allá de los cambios de gobiernos. El análisis de la forma en que estos enclaves institucionales, autónomos con respecto al gobierno, negocian dentro de los patrones transaccionales constitutivos del Estado el peso que en la orientación estatal general tienen las negociaciones específicas que mantienen con agentes extraestatales en patrones transaccionales específicos resulta central para entender la forma estable del Estado mexicano en la época neoliberal.

Dos cuestiones más pueden plantearse sobre la proliferación de los organismos autónomos frente al gobierno dentro del Estado mexicano. La primera es la pregunta de porque han proliferado. A reserva de lo que investigaciones futuras puedan demostrar, pareciera haber una suerte de aprendizaje social por parte del Estado mexicano sobre cómo hacer frente a presiones isomórficas y, simultáneamente, mantener la estabilidad de los patrones transaccionales en los que se ve inmerso. Instituir enclaves autónomos dentro del Estado para la estandarización de ciertas prácticas estatales por parte de tecnocracias específicas permitiría responder a estas presiones sin alterar las negociaciones que se llevan a cabo en otros patrones transaccionales, en particular dentro de la subfiguración partidaria electoral. Solo un análisis comparado permitiría identificar si esta es una característica específica del Estado mexicano o si se trata de una forma más o menos generalizada entre distintos Estados en la época neoliberal.

³⁵² Un ex funcionario del IFE y del INAI, entrevistado en el marco de la realización de esta investigación, recordaba que, al trabajar en el INAI bajo la dirección de una persona que anteriormente había sido parte del Consejo General del IFE, le señalaba, a través de un cuadro que había realizado, que el 40% de los trabajadores del INAI habían trabajado en el IFE.

La otra cuestión tiene que ver con analizar porque el gobierno ha aceptado las limitaciones que le implica reconocer la autonomía de los enclaves institucionales que definen ámbitos fundamentales de la acción estatal. Es decir, porque en los patrones transaccionales intraestatal los organismos legalmente autónomos son capaces de hacer valer esta autonomía frente al gobierno, que históricamente se ha presentado como el elemento decisor dentro de la dinámica estatal. En un contexto donde la elite estatal electa proviene de diferentes partidos y no es identificable con una tecnocracia específica esta pregunta se vuelve aún más importante.

Quizá pueda avanzarse en la intelección de este proceso a partir de la idea de Lefort de la democracia como el advenimiento de un lugar vacío.³⁵³ A lo largo de este trabajo se ha evitado entrar a la discusión de si el Estado mexicano *efectivamente* transitó a la *democracia*, centrándose en el análisis de los procesos observables, y de ninguna forma son estas conclusiones el espacio para definir esta cuestión. Pero el planteamiento de Lefort permite analizar una cuestión central en el funcionamiento contemporáneo del Estado mexicano. Lefort sostiene que en la monarquía, el Rey representaba simultáneamente a su persona y a la totalidad del reino, siendo su principio fundante y que, en cambio, con la *democracia* lo que se produce es el advenimiento de un lugar vacío desde el que se ejerce el poder, donde “ningún individuo ni ningún grupo puede serle consustancial [...] la sociedad enfrenta la prueba de una pérdida del fundamento [...] y junto con la desincorporación del poder se opera una desintrincación entre la esfera del poder, la esfera de la ley y la esfera del conocimiento.”

En cambio, en el caso del Estado mexicano lo que se observa es como, conforme el espacio del gobierno ha pasado a constituirse como un lugar vacío, independiente de cualquier persona o grupo y de cualquier fundamento trascendental, otras partes del Estado mexicano se han constituido como enclaves controlados por grupos específicos, cuya esfera de poder se encuentra íntimamente asociada a la esfera de la ley y a una esfera de conocimiento en la que encuentran un fundamento trascendente para su acción. Esto es consistente con la idea, desarrollada por José

³⁵³ Claude Lefort. *La invención democrática*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1990.

Luis Velazco, de que el proceso de *democratización* se ha centrado únicamente en el gobierno y no en otros ámbitos del Estado.³⁵⁴ La entrada de la elite estatal electa a un espacio vacío y temporalmente precario, que se encuentra articulado mediante cadenas de interdependencia y en transacciones constantes con otros ámbitos estatales constituidos por grupos permanentes que mantienen su orientación en el tiempo de manera más o menos estables puede explicar la relativa debilidad del gobierno en la disputa intraestatal por la priorización de determinadas negociaciones con respecto a otras, explicando la capacidad de los enclaves institucionalizados controlados por tecnocracias específicas de mantener su orientación en los patrones transaccionales con agentes extraestatales en los que se ven inmersos.

La hipótesis aquí propuesta tendría que considerar, con particular atención, si este proceso puede o no ser descrito como un debilitamiento relativo del gobierno dentro de los patrones transaccionales del Estado.³⁵⁵ Esto marcaría una transformación epocal profunda en la dinámica estatal. Además, permitiría resolver la aparente *paradoja* de si el Estado se ha debilitado o fortalecido en la época neoliberal, señalando que lo que se ha debilitado es el papel del gobierno dentro del Estado.

La subfiguración financiera global y la posición del Estado mexicano en ella en perspectiva comparada: breves apuntes sobre la relatividad de la *confianza*.

Una tercera hipótesis, centrada en por qué el Estado mexicano ha mantenido las negociaciones vinculadas a la promoción de la *confianza* de los inversionistas como las prioritarias, subordinado de manera continuada las demás negociaciones en las que se ve inmerso a los límites que aquellas le imponen, puede plantearse a partir de una comparación entre la subfiguración financiera global, y la posición que en ella ocupa el Estado mexicano, con otras subfiguraciones financieras. Para ello, resulta pertinente recuperar un artículo importante para el campo de la sociología figuracional, titulado *Credit and civilization* publicado por Tim Newton en el año

³⁵⁴ José Luis Velazco Cruz, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM. Comunicación personal.

³⁵⁵ Hernandez Arteaga plantea una cuestión similar al sostener que ha habido un “debilitamiento institucional, sobre todo en la capacidad del Ejecutivo para tomar las decisiones de manera vinculante.” Laura Hernandez Arteaga. “La relación entre Estado y política en México. Cambios, continuidades y ...”. En Silvia I. Molina y Vedia del Castillo y Adolfo Sánchez Almanza (Coord.). *Sentido y Formas del Cambio*. México: UNAM/FCPyS, 2017. P. 127.

2003.³⁵⁶ Este trabajo es relevante para esta hipótesis tanto por sus elementos teóricos como por su trabajo empírico-histórico. Vale la pena discutirlo con algún detalle.

A nivel teórico, Newton analiza dos cuestiones importantes de los planteamientos de Norbert Elias en su teoría del proceso civilizatorio.³⁵⁷ Retomando la tesis eliasiana de que la inserción de los agentes en cadenas de interdependencia más largas y más complejas genera mayores autocontroles y un mayor disciplinamiento social, se pregunta si el *contenido* de dicho disciplinamiento es siempre el mismo, o si más bien la forma de autocontrol y disciplina social que Elias identifica en la sociedad cortesana es una forma específica, propia exclusivamente de esa figuración particular.³⁵⁸ Además, plantea la pregunta de si, en efecto, una mayor longitud y complejidad en las cadenas de interdependencia implica necesariamente un mayor grado de autocontrol y disciplina social o si esto también es contingente, es decir, si en ciertas figuraciones una mayor interdependencia puede llevar a una reducción de dichas formas de control social y psíquico, a un proceso *descivilizatorio*. Para ello, Newton analiza la evolución de la figuración compuesta por las redes de crédito en la Inglaterra de la modernidad temprana, en particular, comparando un primer momento comprendido entre el siglo XVI y XVIII, donde el comercio se constituye fundamentalmente a través del crédito personal entre comerciantes, y un segundo momento donde este crédito es substituido por la moneda de curso legal, esa otra forma de crédito respaldada por el Estado.

En cuanto a la primera cuestión, Newton muestra convincentemente como el *contenido* del autocontrol y la disciplina social son variables en función de cada figuración específica. Construyendo a partir de diversos trabajos de historia social de la época, señala como la figuración compuesta por la red de crédito de los comerciantes ingleses entre el siglo XVI y el siglo XVIII se basa en una fuerte

³⁵⁶ Tim Newton. "Credit and Civilization". En *British Journal of Sociology*. No. 54, Vol. 3 (2003): 347-371.

³⁵⁷ Norbert Elias. *El proceso de la civilización*. *Op cit.*

³⁵⁸ Como se discute en el capítulo teórico de este trabajo, hay una indeterminación ontológica en el concepto de figuración tal y como lo planteó Elias y en cómo ha sido utilizado posteriormente. Desde esta posición, Newton utiliza el concepto de *figuración* para referirse tanto a figuraciones como a subfiguraciones, en el sentido desarrollado por este trabajo, aunque las que analiza empíricamente corresponden a esta última categoría. En el análisis de su trabajo, se conserva la nomenclatura por él utilizada.

combinación de autocontrol y disciplina social orientados hacia mantener la *confianza* entre los prestamistas, cifrada fundamentalmente en la *certidumbre* y la *predictibilidad* de que los préstamos serán saldados. En línea con el trabajo de Elias, muestra como estos autocontroles y disciplinamientos sociales eran *necesarios* para cada comerciante en lo particular, so riesgo de perder su posición en las cadenas de interdependencia y los recursos necesarios a ellas asociados, pero que *en conjunto*, y como consecuencia no planeada ni buscada, este tipo de comportamiento mantenía la estabilidad de la figuración.

En cambio, sostiene Newton, con la consolidación de la moneda de curso legal este disciplinamiento social se desvanece, toda vez que la *confianza* se traslada de los individuos con los que se comercia al Estado que respalda la moneda, liberando a los individuos de los constreñimientos sociales asociados a su *credibilidad* y remplazándolo con la *indiferencia* sobre el origen del dinero, en lo que considera un proceso *descivilizatorio*. Esta parte del argumento de Newton resulta más problemática, o por lo menos desequilibrada, pues solo analiza la mitad del problema. Para este periodo, pone el énfasis únicamente en el problema del disciplinamiento social, pero se olvida del del autocontrol. Como Elias señala, el autocontrol asociado al proceso civilizatorio se cifra fundamentalmente en la capacidad de los agentes de *distanciarse* de los impulsos y las impresiones inmediatas, al grado de sostener que el desarrollo del pensamiento abstracto moderno, es decir, de la capacidad de distanciarse de las impresiones empíricas inmediatas, son parte de dicho proceso.³⁵⁹ En este sentido, y considerando no solo la disciplina social sino que también el autoconstreñimiento, la *indiferencia* hacia quien porta el dinero de curso legal es igualmente un producto del proceso civilizatorio, de los autocontroles derivados de depositar la *confianza* del valor de la moneda en el Estado. La figuración de crédito articulada alrededor de la posición real del Estado sigue produciendo formas de autocontrol específicas, articuladas alrededor de la forma específica de *confianza* sobre la que se sustentan.

Dos cuestiones relevantes para esta hipótesis se derivan del artículo de Newton y de la crítica recién planteada. Por un lado, no solo el *contenido* del autocontrol y el

³⁵⁹ *Ibid.*

disciplinamiento social de una figuración depende de su carácter específico, sino que las figuraciones constituidas por el crédito parecen tener, como propiedad general, el problema de la *confianza* en el centro de su estabilidad. Pero esta *confianza* puede adoptar, a su vez, distintas formas y contenidos, dependiendo de las características específicas de las redes de crédito. En este sentido, lo que caracteriza a la subfiguración financiera global en la época neoliberal no es solamente la centralidad de la *promoción* de la *confianza* de los inversionistas y prestamistas, sino su forma específica de conceptualizarla, fundamentalmente asociada al paradigma de políticas neoclásico, y de la cual se derivan tanto las formas de autocontrol específicas que se le exigen, como las formas de control social que se le imponen, a los agentes en virtud de su posición en ella.

Además, es posible extraer una segunda observación de lo aquí desarrollado. En el primer momento que Newton analiza, los comerciantes se ven sometidos a un fuerte disciplinamiento social derivado de que se trata de préstamos a título personal, es decir, poseen un *nombre* cuyo prestigio se juega en cada interacción. Aquí, resulta interesante introducir lo que Bourdieu sostiene respecto a esta particular forma de nominación: “El nombre propio es el certificado visible de la identidad de su portador a través de los tiempos y de los espacios sociales, el fundamento de la unidad de sus manifestaciones sucesivas y de la posibilidad socialmente reconocida de totalizar estas manifestaciones en unos registros oficiales, curriculum vitae, cursus honorum, antecedentes penales, necrología o biografía que constituyen la vida en totalidad finalizada por el veredicto emitido sobre un balance provisional o definitivo.”³⁶⁰ Evidentemente, uno podría agregar el historial crediticio a esta lista de registros oficiales.

En cambio, con la entrada del dinero de curso legal y el desplazamiento de la *confianza* hacia el Estado emisor, los disciplinamientos sociales asociados al *nombre* del comerciante desaparecen, fortaleciendo el elemento de autocontrol que permite hacer abstracción de la persona concreta con la que se negocia y centrar el problema de la *confianza* en un elemento más lejano como el Estado. Ahora bien, en estas dos

³⁶⁰ Pierre Bourdieu. “La ilusión biográfica”. En Pierre Bourdieu. *Autoanálisis de un sociólogo*. Barcelona: Anagrama, 2006.

figuraciones el análisis está centrado en agentes que ocupan idéntica posición en las cadenas de interdependencia, ya que Newton no analiza los auto constreñimientos ni la disciplina social que la posición regia impone al Estado como parte de estas cadenas de interdependencia.

En cambio, en la subfiguración financiera global contemporánea, es necesario reconocer, al menos, dos posiciones diferentes en las cadenas de interdependencia que producen no solo diferencias en las capacidades de negociación de unas y otras sino, además, distintas formas de autocontrol y disciplinamiento social. Los prestamistas, es decir, los capitalistas que compran los papeles de deuda gubernamental, aparecen fundamentalmente como agentes *anónimos*, cuya posición los obliga a un autocontrol férreo en el sentido de abstraer los elementos inmediatos para *calcular* los rendimientos de sus inversiones, pero que no están sometidos a prácticamente ningún tipo de disciplinamiento social en cuanto a su comportamiento individual. En cambio, los Estados, en virtud de su necesidad de ganarse y mantener la *confianza* de los inversionistas, aparecen como Estados particulares, con un *nombre*, es decir, con un *certificado de identidad* que los ata a la totalidad de sus acciones *en el espacio y en el tiempo*. Por tanto, la disciplina social que su posición en las cadenas de interdependencia les impone es radicalmente diferente y profundamente mayor a la de los inversionistas. El análisis de esta asimetría en las posiciones en la subfiguración financiera global contemporánea, y de la dimensión temporal que implica para los Estados, resulta central para entender la estabilidad de la priorización, en la dinámica estatal, de las negociaciones asociadas a mantener la confianza de los inversionistas.

Para concluir, no está de más plantear algunas preguntas que de esto se derivan. En su reflexión sobre el *nombre propio*, Bourdieu identifica agudamente como este solo puede existir gracias al Estado y al capital simbólico que este posee para nombrar y hacer nombrar las cosas de determinada manera. Esto está asociado, además, a lo que Giddens denomina la capacidad de *almacenamiento* estatal,³⁶¹ que se refiere a la capacidad del Estado de construir una memoria oficial con efectos *obligatorios* a través de la documentación estatal. En la década de los noventa, los organismos

³⁶¹ Anthony Giddens. Citado en Michael Mann. *Op cit.*

financieros internacionales fueron quienes disponían del capital simbólico suficiente para realizar la tarea de atar a los Estados a este *nombre*, a ese certificado de identidad. Pero hoy en día, y en el caso del Estado mexicano desde el año 2000, esta tarea la realizan fundamentalmente las agencias calificadoras de la deuda. Una línea de investigación no solo interesante sino fundamental para entender la forma estable de la figuración neoliberal podría desarrollarse alrededor de la génesis, acumulación y manutención de este capital simbólico, tradicionalmente estatal, pero que hoy se encuentra en empresas privadas que lo ejercen, de forma efectiva, sobre una cantidad inmensa de Estados simultáneamente.

Implicaciones para la concepción figuracional del neoliberalismo y el programa de investigación que de ella se deriva.

El principal objetivo de esta investigación ha sido mostrar la plausibilidad de construir una agenda de investigación, necesariamente colectiva, orientada por una concepción relacional del *neoliberalismo*. Esta propuesta se deriva del diagnóstico de que si bien el campo académico de los estudios sobre el *neoliberalismo* ha tenido un crecimiento y desarrollo exponencial en las últimas décadas, ha estado igualmente marcado por problemas teóricos profundos derivados de una escasa vigilancia epistemológica sobre los usos que se le dan a este concepto. Para analizar en qué medida esta investigación ha podido avanzar en la dirección de superar estos problemas, es necesario hacer un apretado resumen de los problemas identificados y las soluciones propuestas en el capítulo teórico de este trabajo. Estas ideas se presentan a continuación de manera sumamente esquemática, pues su desarrollo se discute ampliamente en dicho capítulo.

Las deficiencias teóricas de los usos académicos del concepto de *neoliberalismo* son parcialmente explicables por el origen *lego* del concepto, que empezó a popularizarse en la década de los ochenta como una noción de sentido común para dar cuenta de las transformaciones sociales que acontecían, primando su capacidad práctica comunicativa sobre su capacidad explicativa a la hora de su reproducción social. Ahora bien, evidentemente este origen del concepto de ninguna forma lo inhabilita a formar parte del arsenal teórico-analítico de las ciencias sociales, pero si les exige a

estas una mayor vigilancia epistemológica sobre sus presupuestos. Esta ha estado ausente en buena parte de los trabajos académicos que han recuperado este concepto.

Pese a existir un relativo consenso sobre algunos elementos típicamente caracterizados como *neoliberales*, que constituyen una suerte de definición minimalista, los problemas teóricos y epistemológicos de los usos actuales del concepto se derivan fundamentalmente de un problema de indeterminación conceptual, particularmente referente al género del cual el *neoliberalismo* es una forma específica. Una revisión sistemática de la literatura académica que utiliza este concepto como categoría analítica revela una pluralidad de géneros imputados al *neoliberalismo*, es decir, su uso para designar fenómenos sociales necesariamente diferentes. Más aún, dentro de la misma investigación generalmente se le utiliza en más de un sentido, produciendo problemas de coherencia interna en el argumento explicativo.

Esto se debe a la combinación de dos cuestiones. La primera es que, derivado de su uso como concepto de sentido común, *neoliberalismo* se utiliza para designar todo un amplio conjunto de fenómenos de cambio social que se han producido desde la década de los ochenta, fenómenos que, en efecto, pertenecen a diferentes géneros. Esto se articula con la fuerte tradición sustancialista en las ciencias sociales, que asume que *neoliberalismo* (o cualquier otro concepto) hace referencia a una *entidad* autoexistente y estable, explicable por sus características internas y que a partir de ellas es que interactúa con otras *entidades*, ya sea a través de una acción auto impulsada o como reacción a las otras, pero, en dado caso, manteniendo una relación de exterioridad con ellas. En conjunto, estos dos supuestos producen la idea de que el *neoliberalismo* es una *entidad* existente en sí misma y estable que *produce* el conjunto de transformaciones diversas que se pretende explicar.

Con ello, resulta inevitable que las investigaciones académicas que proceden de esta manera imputen al *neoliberalismo* una pluralidad de géneros diferentes en distintos momentos de su argumentación explicativa, pues los fenómenos a los que se les busca imputar la misma causa pertenecen a géneros diferentes. Evidentemente, los procesos de transformaciones sociales se encuentran articulados y se condicionan

recíprocamente. El problema radica en que, al utilizar el concepto de *neoliberalismo* para designar simultáneamente una pluralidad de causas que van apareciendo en los procesos de cambio social, se invoca una suerte de identidad entre ellas, introduciendo un razonamiento de *necesidad* entre unos y otros, y postulando al *neoliberalismo* como una suerte de causa maestra de transformaciones que no solo se consideran necesariamente concurrentes sino que se definen como *transformaciones neoliberales*. Con ello, *neoliberalismo* acaba designando simultáneamente a una causa y a una consecuencia.

Para tratar de resolver estos problemas de coherencia interna, en esta investigación se ha planteado la pertinencia de concebir al *neoliberalismo* desde una perspectiva relacional. Esto implica no designar con este concepto a ninguno de los procesos particulares de cambio social que se pretende explicar ni a los elementos particulares que los conforman, sino reservar el término para designar únicamente al patrón coevolutivo en que se articulan. Con ello, es posible mantener la riqueza empírica del concepto y, simultáneamente, evitar los problemas de causalidad señalados.

Para avanzar en esta conceptualización relacional del *neoliberalismo*, se ha propuesto en este trabajo concebirlo como una época histórica, como una figuración particular en el proceso de figuración. El *neoliberalismo* es, desde esta perspectiva, el patrón coevolutivo que mantienen una serie de procesos de cambio social a lo largo de un periodo determinado, articulados mediante cadenas interdependientes, y constituidos a su vez por patrones transaccionales particulares. Este es el género del que se propone el *neoliberalismo* sería un caso específico. Por tanto, sus diferencias particulares habrán de buscarse en la comparación con otras épocas históricas.

Una definición como esta resulta necesariamente abierta. Dado que desde esta perspectiva *neoliberalismo* no designa a una entidad autocontenida que solo posteriormente interactúa con otros procesos, sino al patrón coevolutivo que estos procesos constituyen, es imposible proponer una definición de su especificidad antes de analizar el patrón coevolutivo específico que constituyen. Es decir, la siempre provisional definición del *neoliberalismo*, entendido como una época histórica particular, irá delineándose conforme se integren distintas investigaciones empíricas encaminadas a identificar la forma coevolutiva en que se articulan los procesos que

lo componen. Desde una perspectiva relacional, esto no es una peculiaridad del *neoliberalismo*, sino una característica general del análisis de las épocas históricas, de las figuraciones particulares en el proceso de figuración.

Metodológicamente, se han adelantado algunos criterios. Forman parte de este patrón coevolutivo de procesos todos aquellos que sea demostrable que se modifican recíprocamente con los demás. El acervo existente de investigaciones empíricas sobre el *neoliberalismo*, pese a sus deficiencias teóricas, ofrece suficiente conocimiento acumulado para comenzar a analizar esta cuestión e ir identificando cuáles procesos coevolucionan con cuáles otros. En términos de su delimitación espacial, esta está dada por la longitud de las cadenas de interdependencia que lo componen, y es posible adelantar su naturaleza global, dado que algunos de los procesos típicamente considerados como *neoliberales* operan a esta escala.

En cuanto a su delimitación temporal, esta está dada por la duración del patrón coevolutivo entre procesos que lo constituyen. Ahora bien, como ya se adelantó, es posible identificar dos momentos analíticos en el proceso de figuración en el que ha emergido la figuración neoliberal. Un primer momento comienza con la desestabilización de la figuración anterior, y consiste en un periodo inestable de coevolución no lineal lejana al equilibrio. Un segundo momento comienza cuando el patrón coevolutivo entre procesos empieza a alcanzar un equilibrio precario y, por tanto, se estabiliza el sentido, y hasta cierto punto el ritmo, del cambio social. Este segundo momento se extiende hasta que esta nueva figuración estable sea desestabilizada.

Por último, en el capítulo teórico de este trabajo, donde se desarrolló ampliamente lo discutido hasta aquí, se propusieron dos criterios para analizar el potencial de esta forma de concebir al neoliberalismo. El primero es el de si es o no capaz de ofrecer una explicación de los procesos de cambio social que evite los problemas teóricos ya señalados y que, en cambio, ofrezca una explicación teóricamente coherente. El segundo es si es o no capaz de incorporar, desde esta perspectiva, las investigaciones empíricas existentes, es decir, si es capaz de ofrecer una ruta de reinterpretación teórica de los hallazgos empíricos de las investigaciones orientadas por la concepción sustancialista. Dicho esto, es posible pasar a analizar en qué

sentido esta investigación ha mostrado o no la pertinencia de impulsar un programa de investigación con estas características.

En primer lugar, este trabajo ha demostrado que es posible analizar las transformaciones del Estado mexicano a lo largo del periodo aquí analizado sin utilizar el término *neoliberalismo* para designar a ninguno de los procesos coevolutivos estudiados, a ninguno de los patrones transaccionales que los componen, ni a ninguno de los grupos de agentes que los producen. Más aún, ha demostrado que no existe ningún fenómeno, proceso o grupo social que pueda legítimamente reclamar este nombre ni ser considerado la causa de las transformaciones aquí estudiadas. Las transformaciones del Estado mexicano a lo largo de la fase inestable de la época neoliberal son necesariamente el resultado de la compleja coevolución de múltiples procesos, de su inserción simultánea en una pluralidad de patrones transaccionales producidos por la acción de diversos grupos de agentes que, en este mismo proceso, se producen, reproducen y transforman.

En el mismo sentido, ninguno de los elementos estudiados en este trabajo puede ser considerado como una *entidad* estable, autocontenida, existente en sí misma ni comprensible sólo a partir de su dinámica *interna*. La tecnocracia neoclásica, las ideas económicas o el paradigma de políticas neoclásico, los prestamistas internacionales o los mecanismos a través de los cuales ejercen presiones sobre la dinámica estatal, por mencionar solo algunos ejemplos, se han ido transformando conforme se ven implicados en patrones transaccionales con una pluralidad de agentes, estatales y extraestatales. Por tanto, tampoco es posible considerar a ninguno de ellos como una causa, incluso parcial, que guarde una relación de exterioridad con los procesos de transformación estatal y los impacte *desde fuera, neoliberalizándolos*. Son parte de estos procesos, así como estos son parte de los procesos de transformación de cada uno de estos elementos.

Con ello, además, queda demostrada la esterilidad del concepto de *Estado neoliberal*. El Estado mexicano no fue *neoliberalizado* para, posteriormente, emprender una serie de transformaciones derivadas de ello. Su dinámica evolutiva es constante, y se ha desarrollado en sus transacciones recíprocas en los patrones que establece con una pluralidad de grupos de agentes, estatales y no estatales, de los cuales es

inseparable. Más aún, habría que reconocer que si bien este trabajo se ha centrado en las transformaciones estatales, estas son solo una parte de la dinámica de dichos patrones transaccionales. El Estado mexicano es transformado al mismo tiempo que transforma los procesos y los patrones transaccionales en los que se ve inmerso, y a los agentes con los cuales en ellos se articula.

Por tanto, ni ha habido nada que *produzca* las transformaciones estatales ni el Estado ha *producido* transformaciones extraestatales. Las transformaciones del Estado mexicano, en tanto que Estado particular, son uno más de los procesos inmersos en el patrón coevolutivo constitutivo de la figuración neoliberal. La centralidad relativa que las transformaciones de un Estado particular tengan para la dinámica figuracional general es algo que sólo podrá establecerse a partir de la acumulación de evidencia construida desde esta perspectiva relacional. En este sentido es vital avanzar no solo en el análisis de las transformaciones de otros Estados en la época neoliberal, sino además en las transformaciones de otros procesos y estructuras sociales extraestatales, a partir del análisis de los patrones transaccionales que establecen tanto con Estados particulares como con otros agentes extraestatales.

Derivado de esto, otro elemento central en el desarrollo de esta investigación ha sido la necesidad de rastrear la evolución de los patrones transaccionales en los que se ve inmerso el Estado, y las relaciones coevolutivas que entre ellos establecen, desde el momento estable anterior y no solo cuando se observa en ellos transformaciones aceleradas y evidentes. Desde una perspectiva que supone que el cambio social es lo que ha de explicarse y que asume a la reproducción social como *natural*, las explicaciones sustancialistas del *neoliberalismo* se han centrado en el vertiginoso proceso de transformación estatal que inició en la década de los ochenta. Partiendo de este supuesto ontológico, y dado que las transformaciones asociadas a la política económica del Estado fueron las primeras en alejarse de su forma estable anterior, se ha supuesto que el *neoliberalismo* es un fenómeno fundamentalmente económico que *posteriormente* tuvo consecuencias en otros ámbitos de la vida social.

En cambio, en este trabajo se ha mostrado como la forma estable anterior de coevolución entre los patrones transaccionales en los que se veía inmerso el Estado comenzó a desestabilizarse desde principios de la década de los setenta, como

consecuencia de la *reemergencia de las finanzas globales* y del impacto de esta en la estabilidad de las cadenas de interdependencia constitutivas de la figuración anterior, que provisionalmente se ha nombrado como del *capitalismo embridado*. Desde ese momento, es posible identificar no solo una nueva dinámica en el patrón transaccional establecido entre el Estado mexicano y sus prestamistas, sino una nueva forma de interdependencia y coevolución entre este patrón y los otros patrones transaccionales en los que el Estado mexicano se veía inmerso.

El hecho de que durante la década de los setenta las negociaciones que el Estado mantenía en dicho patrón transaccional estuvieran subordinadas a las que mantenía en los patrones transaccionales *domésticos*, proveyéndole únicamente de recursos para sostenerlas y no modificando sustancialmente su orientación en ellas, ha implicado que esta transformación pase desapercibida en muchos de los estudios hegemónicos sobre el *neoliberalismo*, que consideran esta estabilidad de los patrones transaccionales *domésticos* como consecuencia de la *ausencia* de una *causa* de su transformación. Sin embargo, en este trabajo se ha demostrado no solamente que, en términos generales, la estabilidad de un determinado patrón transaccional no se deriva de la *ausencia* de una *causa* de su transformación sino que necesariamente implica una acción transaccional continuada que lo actualiza de forma estable, sino que, en términos más específicos, la estabilidad de los patrones transaccionales *domésticos* durante la década de los setenta es incompresible sin los recursos que la nueva dinámica del patrón transaccional con los prestamistas proporcionaba al Estado mexicano a la hora de sostenerlos y de fomentar su reproducción estable. Con ello, es posible constatar que, desde aquella década, los distintos patrones transaccionales en los que se veía inmerso el Estado mexicano entraban ya a una fase inestable de coevolución no lineal lejana al equilibrio.

Este análisis procesual y relacional de la evolución de los patrones transaccionales en los que el Estado mexicano se veía inmerso, y de sus relaciones coevolutivas, a partir de su forma estable anterior, ha permitido, además, explicar de otra manera las vertiginosas transformaciones del Estado mexicano en las décadas de los ochenta y los noventa, sobre las que se ha centrado buena parte de la literatura existente. En primer lugar, ha permitido establecer que distintos elementos fundamentales para la intelección de estos procesos no *aparecieron* en estas décadas, sino que se

encontraban presentes desde momentos anteriores, y que, por tanto, no es en sí misma su *existencia* lo que explica las transformaciones estatales. Quizá los ejemplos más claros de esto sean las negociaciones con organismos financieros internacionales sobre la deuda externa, rastreable al menos hasta la década de los cincuenta, y la tecnocracia neoclásica, identificable al menos desde principios de la década de los setenta como forma específica de la tecnocracia económica, de más larga data. Estos elementos, que ya existían desde antes de los ochenta, solo alcanzaron su papel fundamental en la explicación de las transformaciones del Estado mexicano dada la posición que ocupaban en las cadenas de interdependencia en las que también se encontraba inmerso este Estado. Su capacidad de influir en la dinámica estatal, por tanto, no se deriva de una característica *interna* o propia de estos agentes, sino de esta posición y las transacciones que desde ella establecían, transacciones que también a ellos transformaron.

En la misma línea, es importante también resaltar cómo este trabajo ha mostrado lo inexacto de suponer que fueron las transformaciones económicas las que, *posteriormente*, implican transformaciones en otros ámbitos de la vida social. Sin duda, estas fueron las primeras que adoptaron una forma diferente a la que habían tenido en el momento estable anterior, pero, abandonando el supuesto de que la reproducción social no necesita explicación, ha sido posible identificar, a través del análisis de los múltiples patrones transaccionales en los que el Estado se veía simultáneamente inmerso, como las formas más o menos estables del Estado mexicano coevolucionaron con las nuevas formas de política económica. Indudablemente, la incompatibilidad de unas y otras evitó que las primeras se mantuvieran inalteradas por las segundas, como se reconoce en el argumento de que se trató de un proceso de coevolución no lineal lejano al equilibrio. Pero en este trabajo ha sido posible identificar las relaciones coevolutivas mutuamente constitutivas entre ellas, haciendo no solo imposible comprender la incapacidad de reproducción de los patrones transaccionales *domésticos* dadas las nuevas dinámicas del patrón transaccional entre el Estado y los prestamistas internacionales, sino simultáneamente mostrado cómo las transformaciones estatales de ninguna manera pueden explicarse considerando sólo este último patrón transaccional, pues la simultánea inserción del Estado en los otros patrones transaccionales resultó igualmente indispensable para que los procesos de transformación ocurrieran de la

forma en que lo hicieron. La continuidad de la forma estable de ciertos patrones transaccionales en los que se veía inmerso el Estado durante la década de los ochenta fueron tan constitutivos de las transformaciones del Estado mexicano durante esta fase de la época neoliberal como las nuevas formas emergentes en los patrones transaccionales que ya habían entrado en una fase inestable.

De manera similar, entre las concepciones sustancialistas del *neoliberalismo* es posible identificar algunos trabajos que argumentan que se trata de un fenómeno que está quedando en el pasado. En efecto, es posible identificar cómo algunos elementos centrales de las explicaciones sustancialistas, como los discursos explícitamente promotores del *libre mercado* o los préstamos condicionados, han dejado de tener la relevancia que tuvieron en décadas pasadas. Pero este diagnóstico se desprende, nuevamente, de suponer que el cambio social es lo que debe ser explicado, que la reproducción es una suerte de estado de reposo, *natural*, y que el *neoliberalismo*, por tanto, es una *fuerza que produjo* las transformaciones de las décadas de los ochenta y los noventa.

Con lo planteado en este trabajo, en cambio, ha sido posible identificar cómo, hacia finales de la década de los noventa, tanto los patrones transaccionales en los que se ve inmerso el Estado mexicano, como el patrón coevolutivo que estos componen, alcanzó un cierto equilibrio precario. Desde entonces, la dirección y, hasta cierto punto el ritmo, de sus transformaciones se han mantenido estables. Pero esto de ninguna manera puede ser interpretado como el *fin* del *neoliberalismo*. Esta reproducción estable requiere, necesariamente, de la acción continuada de todos los agentes involucrados, de su actualización cotidiana. Más aún, los elementos medulares de las transformaciones observables en las décadas de los ochenta y noventa se mantienen prácticamente idénticos en la fase estable contemporánea. Esto implica que la forma estable de la figuración neoliberal debe ser igualmente analizada, y no dada por sentada como consecuencia de la *ausencia* de una *causa* del cambio. El análisis de las dinámicas transaccionales que actualizan de una forma relativamente estable a la figuración neoliberal es de los elementos más necesarios para avanzar en el programa de investigación aquí propuesto.

Con lo desarrollado hasta aquí, es posible sostener que esta investigación ha demostrado la pertinencia de impulsar un programa de investigación centrado en la concepción relacional del neoliberalismo aquí propuesta. Ha demostrado la capacidad de esta concepción de recuperar los hallazgos empíricos realizados desde las perspectivas sustancialistas del *neoliberalismo*, al tiempo en que las ha reinterpretado teóricamente, permitiendo superar los problemas teóricos a ellas asociados. Para concluir, vale la pena señalar algunos elementos que no pudieron ser adecuadamente tratados en este trabajo. Se tratan de elementos necesarios para el desarrollo de este programa de investigación, pero inabarcables desde el análisis exclusivo de las transformaciones de un Estado particular.

Lo primero que hay que reconocer es que constatar que, tras un periodo de coevolución inestable y lejana al equilibrio, los patrones transaccionales en los que se ve inmerso el Estado mexicano, y el patrón coevolutivo que entre ellos producen, alcanzaron un equilibrio precario que se ha actualizado de manera estable en el tiempo no permite, en sí mismo, inferir nada sobre si la figuración neoliberal en general ha alcanzado también un equilibrio precario o si, por el contrario, se trata de un fenómeno parcial de una región figuracional particular. Esto solo podrá ser determinado con precisión a través de la acumulación de investigaciones empíricas sobre diversos fragmentos figuraciones o procesos de transformación específicos. Sin embargo, algunos de los elementos aquí estudiados hacen que resulte plausible que, hacia finales de los noventa, la figuración neoliberal en su conjunto se estaba acercando a un equilibrio precario.

En primer lugar, la subfiguración financiera global constituye un conjunto de cadenas interdependientes probablemente centrales para la dinámica figuracional contemporánea. Por tanto, haber identificado que a lo largo de la década de los noventa alcanzó una forma relativamente estable, al menos en cuanto a los patrones transaccionales que establece con los Estados, resulta un punto de partida fundamental para analizar la estabilización de la figuración neoliberal. Es cierto que el análisis aquí ofrecido sobre cómo el Estado mexicano ha mantenido estable su posición en ellas dice poco sobre las razones de porque esta subfiguración ha alcanzado una dinámica estable. Pero en dado caso, el problema a resolver se centra

en esta pregunta explicativa, así como en la identificación de los patrones transaccionales entre agentes no estatales que también la conforman.

En segundo lugar, ha sido posible identificar en la estabilización de los patrones transaccionales *domésticos* aquí estudiados el peso parcial pero fundamental de la estandarización de prácticas estatales a partir de la promoción global de los elementos de reforma institucional del paradigma de políticas neoclásico. Como ya se ha señalado, esto no implica que los procesos de transformación del Estado mexicano puedan ser extrapolados a otros Estados concretos, pero sí es posible construir desde aquí análisis comparativos futuros que permitan identificar si estos elementos participaron de que otros Estados alcanzaran o no una forma estable en sus patrones transaccionales domésticos. La identificación de la estabilización de múltiples formas estatales resultaría un elemento fundamental para identificar la estabilidad de la figuración neoliberal.

Más allá del problema de la identificación de la estabilización de la figuración neoliberal en general, este trabajo presenta limitaciones importantes, no solo asociadas a la escasa posibilidad de generalización sobre los procesos de transformación de otros Estados en el mismo periodo. Su más importante limitación ha sido la del análisis de las transformaciones de procesos, estructuras y grupos de agentes extraestatales. Incluso en los que han participado en los patrones transaccionales aquí estudiados, la caracterización de la forma en que estos los han transformado ha sido desigual. Pero ninguna atención se ha puesto a los patrones transaccionales en los que no participa el Estado. Este ha sido el precio de analizar las transformaciones estatales considerando su simultánea inserción en tres patrones transaccionales diferentes.

Sin embargo, el análisis de los patrones transaccionales entre agentes no estatales durante la época neoliberal aparece como un campo vasto y relativamente inexplorado para futuras investigaciones, así como central para la caracterización de la época neoliberal. Estos patrones pueden identificarse en los más diversos niveles de análisis, micro, meso y macro sociológicos, y sobre los más diversos ámbitos de la vida social. La evolución de los patrones transaccionales a través de los cuales se constituyen las familias, las dinámicas barriales, los sistemas de creencias religiosas

o las redes de migrantes, o las formas de organización contemporánea de la producción, distribución y consumo, por poner sólo algunos ejemplos, probablemente guardan una relación coevolutiva con los procesos más macrosociales aquí estudiados. De la misma manera, los trabajos de Norbert Elias muestran la capacidad de la perspectiva figuracional de analizar la coevolución entre las estructuras sociales y las estructuras mentales en una época determinada.

En dado caso, es justamente la existencia o inexistencia de esta relación coevolutiva y de las cadenas de interdependencia que, en su caso, la producen, lo que investigaciones subsecuentes tendrán que analizar empíricamente. Evidentemente, esto implica reconocer que el programa de investigación aquí propuesto, centrado en la caracterización de la época neoliberal desde una perspectiva relacional, es sumamente vasto, necesariamente colectivo y que tendrá que ir avanzando a partir de caracterizaciones parciales, siempre precarias. Pero en esto no se diferencia del análisis de cualquier otra época histórica. Lo que la diferencia, lo que constituye a la época neoliberal como una época específica, es justamente lo que este programa de investigación tendrá que determinar.

Bibliografía:

Aboites Aguilar, Luis. "El último tramo, 1929-2000". En *Nueva historia mínima de México*. México: COLMEX, 2004.

Avila, Jose Luis. *La era neoliberal*. Volumen VI de la colección *Historia Económica de México*, coordinada por Enrique Semo. México: Océano-UNAM, 2006.

Babb, Sarah. *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: FCE, 2003.

Banco de México. *Circulación y tenencia de valores gubernamentales*.

Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial: El Estado en un mundo en transformación*. 1997

Beissinger, Mark. "Contentious Collective Action and the Evolving Nation-State". En *The Oxford Handbook of Social Movements*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

Bensusán, Graciela y Kevin Middlebrook. *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México: CLACSO-FLACSO-UAM, 2013.

Brachet-Marquez, Viviane. "Historical Construction of the State in Latin America: A Field in Formation" En Xóchitl Bada y Liliana Rivera-Sánchez (Eds.). *The Oxford Handbook of the Sociology of Latin America*. Oxford University Press, 2020.

Brachet-Marquez, Viviane y Mónica Uribe Gomez. "Introducción: Estado y sociedad en clave relacional". En Viviane Brachet Marquez y Monica Uribe Gómez (coords.). *Estado y sociedad en América Latina: Acercamientos relacionales*. México: Colmex, 2016. P. 11.

Braudel, Fernand. *Civilización material, economía y capitalismo, siglos XV-XVIII*. Tomo II. Madrid: Alianza Editorial, 1984.

Brown, Wendy. *El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona: Malpaso, 2016.

Bockman, Johanna. "Eastern Europe as a Laboratory for Economic Knowledge: The Transnational Roots of Neoliberalism". En *American Journal of Sociology*, Vol. 102, No. 2 (2002): 310-352.

Bourdieu, Pierre. "La ilusión biográfica". En Pierre Bourdieu. *Autoanálisis de un sociólogo*. Barcelona: Anagrama, 2006.

Bourdieu, Pierre, Jean-Claude Chamboredon y Jean-Claude Passeron. *El oficio del sociólogo: presupuestos epistemológicos*. México: Siglo XXI, 2008.

Bourdieu, Pierre y Löic Wacquant. *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005.

Cavarozzi, Marcelo. "México: pasado y presente de su fórmula política". En María Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena: 1996.

Centeno, Miguel Angel. *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press, 1997.

Dargent, Eduardo. *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Governments*. Nueva York: Cambridge University Press, 2015.

DiMaggio, Paul y Walter Powell. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". En *American Sociological Review*, Vol 48, No. 2 (1983): 147-160.

Dresser, Denise. "Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México." En María Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan

Molinar Horcasitas (eds). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena, 1996.

Dunn, Bill . “Against neoliberalism as a concept”. En *Capital & Class*, Vol. 41, No. 3 (2016):1-20. p.2

Durkheim, Emilie. *Las reglas del método sociológico*. México: Colofón, 2015.

Elias, Norbert. *Deporte y ocio en el proceso de la civilización*. México: FCE, 2014.

Elias, Norbert. *El proceso de la civilización: Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: FCE, 2016.

Elias, Norbert. *La Sociedad Cortesana*. México: FCE, 2012.

Elias, Norbert. *Sociología fundamental*. Barcelona: Gedisa, 1982.

Emirbayer, Mustafa. “Manifesto for a Relational Sociology”. En *American Journal of Sociology*, Vol. 103, No. 2 (1997).

Escalante, Fernando. *Historia mínima del neoliberalismo*. México: COLMEX, 2015.

Evans, Peter. “El Estado como problema y como solución”. En *Desarrollo Económico*, Vol. 35, No. 140 (1996): 529-559.

Fourcade-Gourinchas, Marion y Sarah Babb. “The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries”. En *American Journal of Sociology*. Vol 108, No. 3 (2002): 533-579.

Fox, Jonathan. “Cambio político en la nueva economía campesina de México”. En Maria Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena: 1996.

de la Garza Toledo, Enrique. "La reestructuración del corporativismo en México". En Maria Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena, 1996.

Giddens, Anthony. *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu, 2011.

González Casanova, Pablo . "Cuando hablamos de democracia, ¿de qué hablamos?". En Pablo González Casanova. *Explotación, colonialismo y lucha por la democracia en América Latina*. México: AKAL, 2017.

Hall, Peter. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain." En *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (1993): 275-296.

Harvey, David. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: AKAL, 2007.

Hass, Peter. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." En *International Organization*, Vol, 46, No. 1 (1992): 1-35. P. 3.

Helleiner, Eric. *States and the Reemergence of Global Finances: Form Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca, Cornell University Press, 1996.

Henisz, Witold, Bennet Zelner y Mauro Guillen. "The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977-1999." En *American Sociological Review*, Vol. 70 (2005): 871-897.

Hernandez Arteaga, Laura. "La relación entre Estado y política en México. Cambios, continuidades y ...". En Silvia I. Molina y Vedia del Castillo y Adolfo Sánchez Almanza (Coord.). *Sentido y Formas del Cambio*. México: UNAM/FCPyS, 2017.

Hernández Trillo, Fausto y Alejandro Villagómez Amezcua. *La estructura de la deuda pública en México: Lecciones y perspectivas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Research Network Working Paper #R-405, 2000.

Hilgers, Mathieu. "The historicity of the neoliberal state". En *Social Anthropology*. Vol. 20, No. 1 (2012):80-94.

Hobsbawm, Eric. *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica, 1998.

Laclau, Ernesto. *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: FCE, 2010.

Lakatos, Imre. *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid: Alianza Editorial, 1983.

Lawrence Haber, Paul . "El arte de la reestructuración y sus implicaciones políticas: el caso de los movimientos urbanos populares." En Maria Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena: 1996.

Lefort, Claude. *La invención democrática*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1990.

Loaeza, Soledad. "Liberalización política e incertidumbre en México." En Maria Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena, 1996.

de la Madrid, Miguel. *Cambio de rumbo. Testimonios de una Presidencia, 1982-1988*. México: FCE, 2004.

Mann, Michael. "El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados". En *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 5 (2007): 1-43.

Mannheim, Karl. *Ideología y utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*. México: FCE, 2004.

Martínez Martínez, Osvaldo. *Algunas estructuras y tendencias del mundo actual: entre lo insostenible y lo insostenible*. Volumen 8 de la colección *Conceptos Fundamentales*

de Nuestro Tiempo, coordinado por Pablo González Casanova. México: IIS-UNAM, 2007.

Mayer, John. "World Society, Institutional Theories, and the Actor." En *Annual Review of Sociology*, Vol. 36 (2010): 1-20.

Migdal, Joel. *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Nueva York: Cambridge University Press, 2001

Molinar, Juan y Jeffrey Weldon. "Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo". En *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 52, No. 4 (1990): 229-262.

Nadal, Alejandro. "La recesión que cambió al mundo". *La Jornada*, 12 de noviembre de 2011. <https://www.jornada.com.mx/2019/12/11/opinion/024a1eco>

Newton, Tim. "Credit and Civilization". En *British Journal of Sociology*, Vol 54, No. 3 (2003): 347-371.

Sassen, Saskia. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz, 2007.

Skocpol, Theda y Dietrich Rueshemeyer. "Introduction". En Rueshemeyer y Skocpol (Eds.) *State, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

Snow, David y Robert Benford. "Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization". En *International Social Movement Research*, Vol. 1 (1988): 197-217.

Temkin Yedwab, Benjamín y Diana Penagos Vásquez. "Actitudes y opiniones políticas de los informales en América Latina". En *América Latina Hoy*, Vol. 63 (2013): 141-176.

Tilly, Charles. *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza, 1992.

Tilly, Charles. *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

Tilly, Charles. "War Making and State Making as Organized Crime". En Evans, Rueschemeyer y Skocpol (Eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Valdez Ugalde, Francisco. "De la nacionalización de la banca a la reforma del Estado: los empresarios y el nuevo orden mexicano." En Maria Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena, 1996.

Venugopal, Rajesh. "Neoliberalism as a concept". En *Economy and society*, Vol. 44, No. 2 (2015): 165-187. p. 165-166.

Weaver, Catherine. *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*. Princeton: Princeton University Press, 2008. Pp. 79-83.

Wallerstein, Immanuel. *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*. México: Siglo XXI, 1998.

Weber, Max. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE, 1964.

Woldenberg, José. *Historia mínima de la Transición democrática en México*. México: COLMEX, 2012.

Woldenberg, Jose, Pedro Salazar y Ricardo Becerra. *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena, 2000.

Zakaria, Fareed . "The Rise of Illiberal Democracy." En *Foreign Affairs*. Vol. 76, No. 6 (1997): 22-43.