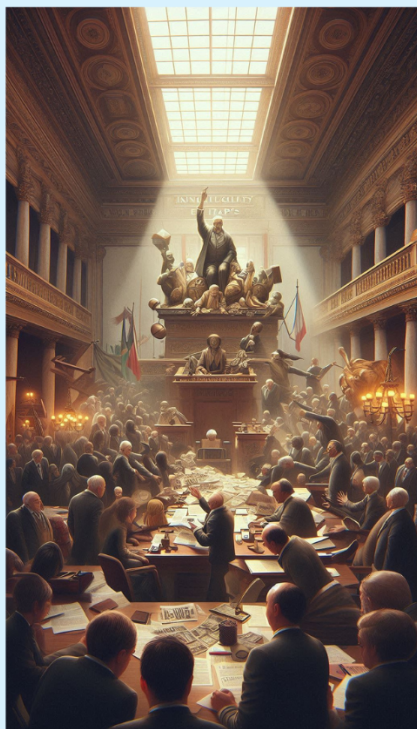


# CRISIS DE RÉGIMEN Y PODERES FÁCTICOS



**José Luis Calva**  
Coordinador

**Jorge Alonso Sánchez**

**José Bautista Farías**

**José Luis Calva**

**Raúl Delgado Wise**

**José Fernández Santillán**

**Carlos Fidel**

**Patricia Galeana**

**Selene Gaspar Olvera**

**Miguel Armando López Leyva**

**Fabrizio Lorusso**

**David Martínez Mendizábal**

**Sergio Martín Páez**

**Alberto J. Olvera**

**Rigoberto Pérez Ramírez**

**Leticia Reina**

**Ivonne Rodríguez Pérez**

**Miguel Ángel Rodríguez Vázquez**

**Alejandro Rofman**

**Colección de libros**  
**Agenda para el**  
**desarrollo 2024-2030**  
**Volumen 16**

**CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS**  
editorial  
**fontamara**

# CRISIS DE RÉGIMEN Y PODERES FÁCTICOS

José Luis Calva  
(Coordinador)

*Textos*

Jorge Alonso Sánchez, José Bautista Farías, José Luis Calva,  
Raúl Delgado Wise, José Fernández Santillán, Carlos Fidel,  
Patricia Galeana, Selene Gaspar Olvera, Miguel Armando López Leyva,  
Fabrizio Lorusso, David Martínez Mendizábal, Sergio Martín Páez,  
Alberto Olvera, Rigoberto Pérez Ramírez, Leticia Reina,  
Ivonne Rodríguez Pérez, Miguel Ángel Rodríguez Vázquez,  
Alejandro Rofman

Instituciones de adscripción de los autores de este volumen



ITESO



INAH



UF RJ



Universidad  
Nacional  
de Quilmes



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN



UJED  
UNIVERSIDAD JUÁREZ  
DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo Nacional de Universitarios

editorial  
**fontamara**

México, 2025

Los trabajos de investigación incluidos en este libro han sido arbitrados por pares académicos.

---

Crisis de régimen y poderes fácticos/ José Luis Calva, coordinador. - -  
México: Fontamara, 2025

1a. Edición

151 p.: ilustraciones; 16x23 cm (Col. Agenda para el desarrollo 2024-2030, Volumen 16)

ISBN de la obra completa: 978-607-736-899-1

ISBN del volumen 16: 978-607-736-962-2

T.1. Régimen político

T.2. Régimen económico

T.3. Poderes fácticos

T.4. Trampas de desigualdad

T.5. Populismos

T.6. Transformaciones en la historia

---

CRISIS DE RÉGIMEN Y PODERES FÁCTICOS

Volumen 16

Agenda para el desarrollo 2024-2030

José Luis Calva (coordinador) Jorge Alonso Sánchez, José Bautista Farías,  
José Luis Calva, Raul Delgado Wise, José Fernandez Santillán, Carlos Fidel,  
Patricia Galeana, Selene Gaspar Olvera, Miguel Armando López Leyva,  
Fabrizio Lorusso, David Martínez Mendizábal, Sergio Martín Páez, Alberto  
Olvera, Rigoberto Pérez Ramírez, Leticia Reina, Ivonne Rodríguez Pérez,  
Miguel Ángel Rodríguez Vázquez, Alejandro Rofman

Primera edición, 2025

D.R. © 2025, Editorial Fontamara, S.A. de C.V.

Av. Hidalgo No. 47-b, Colonia Del Carmen,

Alcaldía Coyoacán, 04100, CDMX, México.

Tels. 555659-7117 y 555659-7978

Email: [contacto@fontamara.com.mx](mailto:contacto@fontamara.com.mx)

[www.fontamara.com.mx](http://www.fontamara.com.mx)

D.R. © 2025, Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo  
Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad,  
Alcaldía Coyoacán, 04360, Ciudad de México  
<[www.consejonacionaldeuniversitarios.mx](http://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx)>

ISBN de la obra completa: 978-607-736-899-1

ISBN del Volumen 16: 978-607-736-962-2

Elaborado en México/Reservados los derechos

## ÍNDICE

Presentación <i>José Luis Calva</i>	7
PRIMERA SECCIÓN RÉGIMEN POLÍTICO Y RÉGIMEN ECONÓMICO ¿QUÉ CAMBIÓ EN MÉXICO DURANTE 2019-2024?	
¿Cambio de régimen o de gobierno? Los retos democráticos tras la tercera alternancia <i>Miguel Armando López Leyva</i>	10
Desempeño de la administración pública en la 4T análisis a través de los indicadores de gobernanza <i>Rigoberto Pérez Ramírez e Ivonne Rodríguez Pérez</i>	24
Continuidad del régimen económico neoliberal durante el gobierno de AMLO <i>José Luis Calva</i>	35
SEGUNDA SECCIÓN CORRUPCIÓN SISTÉMICA Y CRISIS DE RÉGIMEN	
Crisis de régimen en México <i>Alberto J. Olvera</i>	49
Avances y contradicciones de la lucha anticorrupción de la 4T <i>José Bautista Farías</i>	54
El combate a la corrupción durante el gobierno de AMLO: promesas y resultados <i>José Luis Calva</i>	59

TERCERA SECCIÓN  
LAS TRAMPAS DEL POPULISMO

Las democracias constitucionales y el populismo del siglo XXI <i>Miguel Ángel Rodríguez Vázquez</i>	69
¿Hay salida ante el binomio neoliberalismo-neopopulismo? <i>José Fernández Santillán</i>	80
Populismos de izquierda y de derecha. Reflexiones desde la ciencia política <i>Fabrizio Lorusso</i>	86

CUARTA SECCIÓN  
PODERES FÁCTICOS Y TRAMPAS DE DESIGUALDAD

Poderes fácticos en México <i>Alberto Olvera</i>	98
Desigualdad y pobreza en el sexenio de AMLO <i>Fabrizio Lorusso y David Martínez Mendizábal</i>	101

QUINTA SECCIÓN  
GRANDES TRANSFORMACIONES EN LA HISTORIA DE MÉXICO

Las transformaciones en la historia de México <i>Leticia Reina</i>	109
Laicidad y democracia <i>Patricia Galeana</i>	113

SEXTA SECCIÓN  
EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA

Reflexiones sobre las tensiones económico-sociales en la Argentina actual <i>Alejandro Rofman y Carlos Fidel</i>	117
Tensiones internas y estrategias externas: la economía brasileña en el tercer mandato de Lula <i>Sergio Martín Páez</i>	130

SÉPTIMA SECCIÓN  
MOVIMIENTOS Y PROPUESTAS ALTERMUNDISTAS

Movimientos mexicanos relevantes en el quinto lustro del siglo XXI <i>Jorge Alonso Sánchez</i>	137
Desafíos para trascender el modelo exportador de fuerza de trabajo imperante en México <i>Raúl Delgado Wise y Selene Gaspar Olvera</i>	143

# AGENDA PARA EL DESARROLLO 2024-2030

## PRESENTACIÓN

JOSÉ LUIS CALVA\*

Los trabajos de investigación que integran la colección de libros *Agenda para el Desarrollo 2024-2030* son –en su mayor parte– post scriptum correspondientes a los capítulos de la colección de libros de *Análisis Estratégico para el Desarrollo*, que publicamos en 2018 y están disponibles en este sitio web. Los demás trabajos de investigación –los de mayor extensión– incluidos en estos libros han sido elaborados especialmente para la agenda 2024-2030. El propósito de ambos esfuerzos es contribuir, desde una perspectiva académica, al debate nacional sobre los grandes problemas económicos, sociales, políticos y ambientales de México, así como a la conformación de un sistema integral de propuestas de políticas públicas –viables dentro de las actuales realidades nacionales y del entorno internacional–, que permitan a nuestro país alcanzar el desarrollo económico acelerado y sostenido del producto nacional y del empleo, con equidad social, sustentabilidad ambiental y democracia de calidad.

Se trata de un análisis holístico de los grandes problemas nacionales y de su entorno internacional realizado con la participación de 477 destacados investigadores de diversas disciplinas: economistas, sociólogos, politólogos, juristas, ingenieros de diversas especialidades, biólogos, geólogos y arquitectos, principalmente. La mayoría estamos adscritos a las más importantes instituciones de investigación y educación superior de nuestro país: UNAM, IPN, UdeG, UAM, COLMEX, CIDE, CIESAS, COLEF, BUAP, UIA, UV, INIFAP, las universidades autónomas de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad Juárez, Ciudad de México, Colima, Chapingo, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Zacatecas, así como las universidades Panamericana, y de Ciencias y Artes de Chiapas, el ITESO, el Instituto MORA, FLACSO, CIAD, INNSZ y el INACIPE, principalmente. Pero también participan

\* Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

científicos sociales adscritos a universidades del extranjero: de París, Illinois, California, Barcelona, Sao Paulo, Río de Janeiro, U. Nanak Dev de India, U. Monarch de Suiza, Campinas de Brasil, Nuevo México, UNN de Argentina, U. Sun Yat-Sen de China, entre otras.

Este proyecto fue viable porque desde octubre de 2010 creamos el *Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo*, con la participación de 365 miembros fundadores. En nuestro documento fundacional nos trazamos como primer objetivo: “Conjuntar nuestros esfuerzos para formular un sistema integral de propuestas viables de políticas públicas capaces de *superar el pobre y errático desempeño mostrado por la economía mexicana durante las últimas décadas, fortalecer la cohesión social de nuestra nación y abrir los cauces de un desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático*”. Teníamos claro que utilizando los márgenes de maniobra que México tiene dentro de las realidades del entorno económico y político internacional, así como dentro de nuestras propias realidades nacionales (cargadas de restricciones y de obstáculos estructurales, pero también de potencialidades), es factible construir e instrumentar una nueva estrategia exitosa de desarrollo nacional, es decir un sistema de políticas públicas viables dentro de las actuales realidades nacionales e internacionales y validadas por su aplicación en naciones exitosas.

Por consiguiente, de manera natural asumimos una postura holística, concediendo relevancia al análisis riguroso de cada uno de los grandes problemas nacionales, pero también al análisis de la interdependencia y las sinergias entre estos problemas. De esta manera, arribamos a un sistema integral de propuestas de políticas públicas para la reconstrucción de nuestra nación, con la clara convicción de que los listados de buenos propósitos de nada sirven si no van acompañados de una definición precisa de los instrumentos de política pública realmente conducentes a los objetivos propuestos. Ya lo había advertido Hegel en su *Ciencia de la Lógica*: “la voluntad se interpone ella misma en el camino de la consecución de su fin cuando se aparta del conocer; por consiguiente, la idea del bien sólo puede hallar su realización con la idea de lo verdadero”.

Cuando fundamos nuestro Consejo Nacional de Universitarios, hacía unos meses que Barak Obama había encontrado en la biblioteca de la Casa Blanca una frase de Abraham Lincoln, que hicimos nuestra: “A veces llega el momento de justificar las esperanzas que depositamos en nosotros mismos”. “No estamos obligados a ganar, pero sí a ser fieles a nuestros principios. No estamos obligados a triunfar, pero sí a hacer que la luz que tenemos, sea poca o mucha, brille”.

PRIMERA SECCIÓN  
RÉGIMEN POLÍTICO Y RÉGIMEN ECONÓMICO  
¿QUÉ CAMBIÓ EN MÉXICO DURANTE 2019-2024?

## ¿CAMBIO DE RÉGIMEN O DE GOBIERNO? LOS RETOS DEMOCRÁTICOS TRAS LA TERCERA ALTERNANCIA\*

MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA\*\*

México ha sido por varios lustros –al menos desde 2000– un país democrático con deficiencias, debilidades, rezagos o problemas. Es un país de calidad democrática media, tendiente a la baja, si nos atenemos a los principales indicadores existentes que así lo reflejan. Desde finales de los años noventa, su estructura institucional ha permitido el ejercicio de libertades y derechos, lo cual se expresa en una pluralidad de opciones sociales y en la organización de alternativas políticas que recurrentemente disputan el poder. Uno de los efectos más visibles y relevantes de este arreglo formal han sido las tres alternancias en el poder presidencial durante ese periodo.

Con la tercera alternancia, la de 2018, Morena y su líder, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) llegaron al poder con crecientes expectativas de cambio. La bandera que han anclado en la opinión pública y en la gestión de gobierno ha sido la de la “cuarta transformación de la vida pública” (4T), aludiendo a los tres procesos históricos previos de mayor relevancia para el país: la Independencia, la Reforma y la Revolución. Más allá de formar parte del sello de identidad del gobierno, ¿de qué clase de “transformación” estamos hablando? Si, como insiste este gobierno, hemos presenciado un “cambio de régimen”, ¿qué significa?, ¿en qué consiste?

En términos de la literatura de la democratización, un cambio de régimen implica una modificación en las “reglas del juego” que busca generar una competencia equitativa y justa para todos los actores políticos. No

\*\* Instituto de Investigaciones Sociales Universidad Nacional Autónoma de México.

El autor agradece a Paulina Arredondo Fitz por su ayuda en la recopilación y sistematización de información utilizada en el presente texto, así como su lectura acuciosa de las distintas versiones del mismo.

obstante, si bien los regímenes democráticos pueden dirigirse hacia mayores grados de democratización, el caso mexicano muestra, hoy en día, la experiencia de un proceso de erosión (López-Leyva y Monsiváis, 2024).

#### UN REPASO SINTÉTICO A NUESTRO CICLO DEMOCRÁTICO.<sup>1</sup>

La construcción de la democracia en México es reciente y ha tenido un particular énfasis en el ámbito electoral. No fue sino hasta 1977 que el régimen político autoritario inició un proceso de liberalización que abrió el camino hacia la democratización del país. La transición democrática fue prolongada y concluyó con la confluencia de dos elementos: la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados en 1997 y la primera alternancia en el año 2000 con la llegada a la presidencia del PAN (Labastida y López-Leyva, 2004).

Así, es pertinente preguntarse: ¿cómo se ha construido la democracia en nuestro país?, o dicho de otro modo, ¿cómo hemos llegado al nivel de democracia que tenemos hoy? Recurrimos a la metáfora del “edificio institucional democrático” (Mainwaring, 1992 y Mainwaring y Scully, 1995) para sugerir que, una vez abandonado el camino del autoritarismo, la democracia debe preservarse mediante reformas y políticas que respondan a las constantes demandas de la sociedad. Este régimen no se agota con su instauración, y el riesgo de regresión es una realidad latente para todas las democracias en el mundo (cf. Levitsky y Ziblatt, 2018).

Las democracias –incluso las ya establecidas– pueden experimentar distintas etapas de democratización, a las que se podría denominar “ampliación” o “profundización”, pero también pueden enfrentarse a etapas o procesos inversos que de manera general se identifican como “desdemocratizaciones” o, de manera más específica, “desconsolidaciones”. Esta ha sido la dirección que han tomado los análisis sobre la evolución de este régimen en el mundo desde la década pasada (v.g. Foa y Mounk, 2016 y 2017; Mounk, 2018 y Plattner, 2015).

El proceso político mexicano puede dividirse en un conjunto de etapas democratizadoras. Esta perspectiva facilita la comprensión del trayecto recorrido y del cambio que establece un “antes” y un “después” en 2018. La primera etapa, de 1988 a 1997, es la transición, un momento intermedio en el que el país navegó en la ambigüedad de abandonar los rasgos del autoritarismo y adoptar los contornos de una democracia en un periodo comparativamente extenso. Por ello, se ha denominado “transición prolongada” (Labastida y López Leyva, 2004). En este periodo se negociaron, mediante reformas electorales (1989-1990, 1993, 1994 y 1996), las reglas

de acceso al poder que establecieron las condiciones esenciales de competencia y pluralidad en el país.

La siguiente etapa, la instauración democrática, ha recibido menos atención en la literatura del campo y quizás solo Morlino haya destacado su importancia adecuadamente.<sup>2</sup> La instauración implica que el arreglo institucional funciona y debe ser puesto a prueba, lo que da pie a la consolidación de la democracia. Entre 1997 y 2000 la democracia se asentó institucionalmente a través de reglas aceptadas y negociadas por todos los actores políticos, donde las elecciones demostraron su potencial para procesar las diferencias políticas y distribuir el poder. Las elecciones de 1997 despojaron al PRI, hasta entonces partido hegemónico, de la mayoría en la Cámara de Diputados; y las de 2000 marcaron su reemplazo en el poder ejecutivo. Así, este partido perdió espacios clave de poder, aunque no desapareció del escenario político. Además, en la Ciudad de México, en ese entonces Distrito Federal, se eligió su autoridad también por primera vez mediante el voto, y la victoria fue para un partido diferente al PRI, el PRD.

En 2000, el país experimentó la primera alternancia en el poder presidencial después de 71 años de hegemonía del PRI. Este es el momento en que podríamos asumir que la democracia ha quedado firmemente establecida. Se inicia entonces un proceso distinto: la consolidación, definida por la persistencia democrática y las posibilidades de evitar una regresión autoritaria. Este proceso se observó entre 2000 y 2006, aunque no sin controversias, especialmente por la impugnación liderada por AMLO en 2006, alegando “fraude electoral”.

A pesar del desgaste que el conflicto poselectoral de 2006 supuso para la democracia, todos los líderes y partidos políticos continuaron apostando por los procesos electorales como vía para la transformación pacífica. Quizás el ejemplo más claro de esto es que AMLO ganó la elección presidencial de 2018, después de haber liderado dicho conflicto, porque participó en las elecciones de 2012 y 2018, logrando el triunfo en este último año. ¿Qué significa esto? Que la democracia se legitimó y nadie la cuestionó por medios no democráticos, lo cual es clave para considerar su consolidación.

Tras esta etapa, se presentó una más compleja, que podría denominarse de estancamiento progresivo, entre 2006 y 2018. Según Monsiváis (2022), la democracia se mantuvo estancada o “en recesión”, en línea con las tendencias discutidas desde 2015 sobre el panorama de las democracias en el mundo (cf. Diamond, 2015). En esos 12 años, la democracia reflejó una serie de déficits, producto del énfasis electoral de la transición, y mostró claros síntomas de malestar y desgaste de los actores políticos. Este fenómeno fue reiterado y gradual. Algunos elementos del “malestar con la

democracia” (Cadena y López-Leyva, 2019) son comunes a varios países de la región y del mundo, como la desafección política y la desconfianza hacia las instituciones políticas.

Dos eventos ocurridos en 2014 fueron puntos de inflexión de este desgaste: la desaparición forzada de los normalistas de Ayotzinapa y el escándalo conocido como “la Casa Blanca”. Estos hechos, junto con una respuesta gubernamental deficiente, profundizaron el descrédito de la política y evidenciaron los límites de la democracia en términos del estado de derecho. Se cuestionó con indignación la corrupción, la impunidad y el contubernio entre toda la clase política, dado que la responsabilidad se extendía entre los tres principales partidos, especialmente en lo relacionado con los normalistas. La frase “fue el Estado” simbolizó el declive de un gobierno y las expectativas que la ciudadanía había depositado en la democracia. Se cuestionó la particular modalidad de democracia existente y a sus principales actores, los “partidos de la transición” (PAN, PRI y PRD).

El ciclo político entró en una nueva dinámica a partir de 2018. Desde entonces, podríamos hablar de una “vuelta a la incertidumbre” en tanto se cuestionan las bases para el origen y ejercicio del poder (incertidumbre en las reglas y su perdurabilidad). Este proceso está marcado por intensas tensiones en un clima de polarización política, en el desconocimiento por parte de la nueva coalición gobernante de los avances logrados durante el periodo democrático y el rechazo gubernamental hacia las distintas instancias de autonomía institucional. La democracia enfrenta serios riesgos de retroceso o de erosión democrática (López-Leyva y Monsiváis, 2024).

Este recorrido nos ha permitido observar, de manera panorámica, las distintas etapas de la democratización política del país, enfocándonos en el cambio del régimen en dos dimensiones fundamentales: las reglas de acceso al poder y las del ejercicio del mismo. Las primeras fueron el foco durante los periodos de transición (1988-1997), instauración (1997-2000) y consolidación (2000-2006); las segundas no lograron ser lo suficientemente robustas para permitir un desarrollo democrático progresivo en términos de diseño institucional, lo que llevó a su estancamiento (2006-2018) y al posterior proceso de erosión (desde 2018 hasta la actualidad).

### ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE CAMBIO?

El proceso de democratización implicó, según lo visto, un cambio de régimen: de un autoritarismo con partido hegemónico, el PRI, a una democracia electoral con tres partidos que se disputaban el poder en distintos niveles de gobierno: PAN, PRI y PRD. Sobre esa base, es importante evaluar

si el régimen –las reglas y las instituciones– se está transformando en virtud del cambio de gobierno (2018-2024) o si éste representa el impulso a políticas públicas distintas, cuyo eje es un estilo diferente de hacer política.

La cuestión puede desglosarse así: ¿fue un triunfo electoral más y una alternancia dentro de una democracia, es decir, un cambio rutinario de gobierno, o fue el triunfo democrático de un partido y un liderazgo que impulsan una narrativa particular sobre el régimen y promueven la idea de un cambio de gran envergadura, basados en el deterioro señalado? Veamos qué podemos obtener de una muestra del debate público de estos años.

En su Primer Informe de Gobierno, el presidente López Obrador asentó el sentido del cambio que impulsó desde la campaña electoral:

... no estamos viviendo un mero cambio de gobierno, sino un cambio de régimen [...] esto no ha sido ni será más de lo mismo; por el contrario, está en marcha una auténtica regeneración de la vida pública de México (López Obrador, 2019a).

De este breve extracto, se pueden destacar dos aspectos: la distinción entre los niveles de cambio, de gobierno y de régimen. Esto implicaría que, con el primero, se da el paso fundacional en el camino hacia una transformación de mayor profundidad, que no se agotaría con la simple alternancia (en esta secuencia, se interpreta que la democracia apenas se concreta con el arribo de AMLO a la presidencia); y la similitud, o mejor dicho, sinonimia, entre cambio de régimen y “regeneración de la vida pública”. Con esto, el régimen adquiere una connotación diferente, de orden abstracto, cercano a una especie de purificación colectiva.

En el marco de ese informe (López Obrador, 2019a), se referirá a la “verdadera democracia”, vinculada con la elección de gobernantes: “... estamos transitando hacia una verdadera democracia, se acabará la vergonzosa tradición de fraudes electorales. Las elecciones serán limpias y libres...”. En su mensaje de informe de actividades en el Zócalo (López Obrador, 2019b), daría mayores pistas para comprender su idea del cruce entre “cambio de régimen” y “verdadera democracia”, a saber:

Nuestro movimiento [...] no limita su propósito a un simple cambio de gobierno, sino que tiene como objetivo superar para siempre el régimen corrupto y despiadado que prevalecía... Pienso... que este mismo año, a más tardar en diciembre, terminaremos de arrancar de raíz al régimen corrupto y quedarán, en este mismo año, construidas las bases para la transformación política de México [...] considero que entre más rápido consumemos la obra de

transformación más tiempo tendremos para consolidarla y convertirla en hábito democrático, en forma de vida y en forma de gobierno.

A partir de estas ideas generales, se ha construido una narrativa que define lo que el gobierno quiere hacer y lo que presume realizar. Desde entonces hasta ahora, las opiniones se han diversificado acerca de la idea del “cambio” que el presidente ha propuesto impulsar. Así, desde la perspectiva presidencial, la transición fue una ficción o incluso una farsa que ocultó una estructura de “corrupción y privilegios”; así, las alternancias de 2000 y 2012 representaron el cambio de “dueños” de este aparato de “componentes y complicidades”. En esta versión la democracia es vista como una creación de AMLO, y no como una construcción previa y prolongada de partidos y ciudadanos.

Con esta orientación, durante los primeros años de este periodo presidencial algunos articulistas sostenían lo que podríamos llamar el “cambio radical o destructivo”. Por ejemplo, para Ibarra (2020) el régimen anterior había sido derrotado y “desplazado del poder” en las urnas, pero extrañamente “sigue vivo”, buscando “descarrilar a la democracia recién conquistada”. Por su parte, para Ramírez Reyes (2020) la destrucción es la medida del éxito:

...Un gobierno de cambio, y más uno que aspira a transitar a un régimen político distinto, debe juzgarse más bien por su éxito en destruir lo que aspira a destruir, y aquel que tenga en su labor de siembra de un nuevo futuro. Y el gobierno de López Obrador ha sido exitoso arrancando el sistema de intermediación corrupta de la vieja política social...

Esta versión, que se ha desarrollado más profusamente a lo largo de este sexenio, propone que desde 2018 existe “una verdadera democracia”, “real y participativa”.

En la versión oficial, estaríamos atestiguando la coincidencia de un cambio de régimen con uno de gobierno, similar a lo que describe la literatura sobre las transiciones democráticas con las elecciones fundacionales, donde a la democracia recientemente instaurada se le suma una transformación de valores, aunque poco definida en sus contornos.

En contraste con esta visión, se ha generado un cierto escepticismo ante la idea del cambio de régimen, dado que no se observa una nueva construcción institucional; o bien el “régimen nuevo” parece similar al antiguo en sus líneas principales. En este polo, Aguilar Camín (2019) identificaba: “Lo destruido hasta hoy es más que lo construido, los daños son más claros

que los beneficios. [...] muchas instituciones se están yendo al diablo, sin que aparezca todavía la transformación prometida”.

Para Peschard (2019), había poca claridad en el perfil del “nuevo régimen”:

La gran promesa del gobierno de AMLO fue el cambio de régimen –la 4T conducido desde su liderazgo personalizado. Pero, ¿sabemos realmente en qué consiste?, ¿cuál es su perfil ideológico y programático y cuál es la ruta estratégica para lograrlo? [...] Quizás el rasgo más claro del cambio de régimen sea su política de comunicación social que es un nuevo estilo personal de gobernar.

La oposición partidista se ubica en este polo de crítica. Un ejemplo es la Plataforma Común del PAN, PRI y PRD, en la que estos partidos justificaron su alianza en las elecciones de 2021, anticipando un cambio en el régimen, pero en sentido inverso: “El gobierno ha dado pasos acelerados hacia la construcción de un régimen con tendencias autoritarias” (Va por México, 2021: 2).

A la versión de la “verdadera democracia”, que se corresponde con la idea del “cambio destructivo del pasado”, se ha elaborado una alternativa opuesta, reproduciendo así la dinámica de polarización “perniciosa” o “tóxica” (Somer, McCoy y Luke, 2021 y Lührmann, 2021), experimentada en el país desde 2018. De esta otra versión, de escepticismo o de franca crítica hacia los propósitos y acciones del gobierno, se puede inferir que la democracia es joven, con poco más de dos décadas de existencia y con déficits que no se atendieron a tiempo, profundizando problemas heredados del autoritarismo.

El “cambio de régimen” impulsado por el gobierno de AMLO no se refiere a estructuras institucionales, es decir, a modificaciones sustanciales en las reglas que definen los mecanismos de acceso y distribución del poder, lo que pretende es la desestructuración de arreglos políticos corruptos, en los cuales participaron los actores partidistas de la transición –PAN, PRI y PRD– y al combate de órdenes de connivencia mafiosa. El problema es cómo sedimentar acuerdos duraderos que impidan su regeneración y establezcan otros. Eso no parece estar ocurriendo con este gobierno, porque ello solo sería posible con una profunda reforma institucional –un cambio de régimen en serio– que ponga los cimientos para la profundización democrática.

Dado que en las versiones opuestas anteriores, la oficial y la alternativa, el régimen ya cambió (en la primera en 2018 y en la segunda a finales del siglo pasado), ¿cómo se puede entender la expresión “cambio de régimen” sin caer en contradicciones? Tomando en cuenta la disputa vigente

por el sentido de la transformación en marcha, vale la pena preguntarse: si el régimen está cambiando desde 2018, ¿hacia dónde lo hace? ¿Qué tipo de cambio ha habido y cómo podemos observarlo? ¿Qué representa a la luz de los comicios presidenciales de 2024? Veamos.

#### LOS PROBLEMAS IRRESUELTOS DEL “RÉGIMEN”

La versión oficial sostiene que el cambio de régimen implica la instauración de una “verdadera democracia”, desconoce los avances logrados durante la transición y establece como meta erradicar la corrupción, los privilegios, las componendas y complicidades, entre otros vicios del pasado. Dado esto, evaluemos si estos cambios se han materializado y qué país tenemos hoy, a la luz de la evidencia disponible. Pondremos énfasis en los problemas que reflejan nuestra situación actual y el progreso alcanzado desde el “régimen anterior”: corrupción, estado de derecho, respeto a las libertades y derechos, violencia e impunidad. Esto nos permitirá observar si este “nuevo régimen” es tan diferente como se propone.

*Corrupción.* La realidad muestra que el país no ha avanzado significativamente. Tomando como referencia el “Corruption Perceptions Index” de Transparencia Internacional, desde 2017 hasta 2023, se observa una mejora que no representa un avance sustancial. En 2017, México se encontraba en el lugar 135 de 180 países evaluados, y en la evaluación más reciente, en 2023, se ubica en el puesto 126.

*Estado de derecho.* Tomando los datos del Índice del Estado de Derecho (*Rule of Law Index*) del Proyecto Mundial de Justicia, desde 2015 el país muestra una débil adherencia. En 2022, México se ubicó en el lugar 115 de 140, mientras que en 2015 ocupaba el lugar 79 de 102 (WJP, 2015-2022a). Considerando solo el factor de “Ausencia de corrupción” del índice en el periodo 2015-2023, los datos son alarmantes. En 2023, México se ubicó en el lugar 136 de 142 países (WJP, 2015-2022b).

*Respeto a las libertades y derechos.* Según el índice de *Freedom House*, desde 2011 México está evaluado como un país “parcialmente libre”; y las principales amenazas identificadas por esta organización están relacionadas con la libertad de prensa y la violencia perpetrada por organizaciones criminales. En 2022, México se ubicó como el “segundo país más mortífero para los periodistas, sólo detrás de Ucrania” (IEP, 2023a: 3) dado que “corren peligro cuando cubren temas relacionados con la delincuencia organizada” (IEP, 2021a: 1).

*Violencia e impunidad.* Según el Índice de Paz Global (*Global Peace Index*) del Instituto para la Economía y la Paz (IEP), en 2013 México ocupaba el

lugar 133 de 162 países evaluados. Llegó a su peor posición en 2015, ubicándose en el 144 de 163 países. Para 2017, el país mostró una mejora, alcanzando el lugar 142 de 163 países, y en la edición más reciente, de 2023, se encuentra en el puesto 136 de 163 (IEP, 2023, 2017, 2015, 2013).

En línea con lo anterior, tenemos las cifras más altas de homicidios durante mucho tiempo. En 1990 la tasa de homicidios fue de 16.6 por cada 100 mil habitantes, en 2007 se registró un mínimo histórico de 8.1, para llegar a un nuevo récord en 2017 de 26 (INEGI, 2019: VII). Este récord quedó superado en 2018-2020 con una tasa de 29 homicidios por cada 100 mil para bajar a 25 en 2022 (INEGI, 2023a: 1 y 8). Por otra parte, en 2022, 27.4% de los hogares contó con al menos una víctima (INEGI, 2023b: 7). La cifra negra estimada para 2023 es de 92.4% frente a la 93.6% en 2017 (INEGI, 2023b y 2018), prácticamente sin variación.

Según el *Índice Global de Impunidad*, en 2017, México ocupaba el lugar 66 de 69 países evaluados (Le Clercq Ortega y Rodríguez, 2017: 11). En la edición más reciente, de 2020, avanzó al lugar 60 de 69 (Le Clercq Ortega y Rodríguez, 2020: 198). En la encuesta “Percepciones de Impunidad 2022”, 46.2% de las personas encuestadas consideró que la impunidad se ha mantenido sin cambios en los últimos tres años (Impunidad Cero, 2022: 7). En el informe más reciente, 2023, 47% de las personas entrevistadas consideraron que la impunidad ha aumentado en el país (Impunidad Cero-ONA, 2023: 6):

Los datos presentados nos llevan a considerar que, en aspectos fundamentales de la democracia y lo que el gobierno actual denomina “cambio de régimen”, las condiciones no solo no han mejorado, sino que, en algunos casos, se han deteriorado. Los elementos problemáticos que originaron el “malestar con la transición” no parecen haberse modificado sustancialmente.

Lo que observamos, entonces, es un proceso de erosión del régimen. Por ejemplo, según el “Democracy Index 2022” elaborado por *The Economist Intelligence Unit* (EIU), la puntuación general de México ese año fue de 5.25 en una escala de 0 a 10, ubicando a México en la categoría de “regímenes híbridos”, en el puesto 89 de 167 países, lo que representa un descenso de tres posiciones en comparación con la medición anterior (EIU, 2022: 9).

#### A MANERA DE CIERRE: LOS RETOS PARA LA DEMOCRACIA REALMENTE EXISTENTE

¿Qué ha cambiado con este gobierno? ¿En qué consiste el “cambio de régimen” prometido? La literatura sobre las transiciones democráticas ha aportado una amplia reflexión acerca de lo que implican las modificaciones

a las instituciones y las reglas para entender el paso de un régimen a otro. Cavarozzi (1991: 397-398) incluye en el concepto de “régimen político” las reglas y mecanismos, sean constitucionales o no, para la selección de los altos funcionarios políticos del Estado y los criterios de distribución de poder entre los diferentes órganos estatales. Por su parte, O’Donnell y Schmitter (1988: 118) lo definen como un: “conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno...”

Estas reglas y mecanismos fueron el foco del proceso de democratización que mencionamos al inicio. Así, el régimen cambió para permitir la alternancia en el poder y los controles constitucionales sobre el mismo. La perspectiva gubernamental actual sostiene que el régimen permanecía inalterado hasta 2018 independientemente de la dimensión electoral. No obstante, los elementos que se buscaban transformar (corrupción, violencia e impunidad) no solo no han mejorado, sino que, en algunos casos, se han exacerbado. El régimen no ha experimentado un cambio, lo que contradice la visión oficial.

Si no estamos ante un cambio de régimen en ninguno de los sentidos previamente mencionados, entonces podríamos considerar otras dimensiones: a) las formas de gobierno, caracterizadas por un estilo peculiarmente personalista, centralizador y, en esencia, populista; b) la decisión política, que refleja prioridades diferentes en las políticas públicas y que ha generado tensiones entre diversos grupos sociales; c) el discurso, marcado por una narrativa de cambio agresiva y confrontadora que simplifica el contraste entre un pasado autocrático-neoliberal y un presente democrático-estatista.

En ese sentido, lo que se observa en 2018 es un cambio de gobierno, más que de régimen, manifestándose en una forma distinta de ejercer el poder, una orientación ideológica y política diferente, y una comprensión lineal y esquemática de la democracia. Es tarea futura valorar los alcances de la reversión hacia una nueva forma de autoritarismo que ese cambio generó.

## NOTAS

<sup>1</sup> Este “repaso sintético” no pretende ser exhaustivo ni aportar una nueva visión del proceso democrático mexicano.

<sup>2</sup> Para este autor, la instauración es un proceso que puede ser alternativo o incluso sucesivo a la liberalización. Entre sus características, se encuentra “...la adopción de los principales procedimientos e instituciones democráticos que caracteriza a dicho régimen, como, por ejemplo, la ley electoral o la fijación de las relaciones legislativo – ejecutivo” (Morlino, 2005: 150).

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Héctor (2019), “Al diablo con sus instituciones: un programa”, *Milenio Diario*, 2 de septiembre, recuperado el 5 agosto de 2023, en: [bit.ly/4ctmRfH](https://bit.ly/4ctmRfH)
- Cadena-Roa, y López-Leyva, Miguel Armando (coords) (2019), *El malestar con la representación en México*, México: Ficticia- IIS-UNAM.
- Cavarozzi, Marcelo (1991), “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, *Revista de estudios políticos*, (74), pp. 85-112.
- Diamond, Larry (2015), “Facing up the Democratic Recession”, *Journal of Democracy*, Vol. 26, num. 1, enero, pp. 141-155.
- Foa, Roberto Stefan y Mounk, Yascha (2016), “The Democratic Disconnect”, *Journal of Democracy*, Vol. 27, num. 3, julio, pp. 5-17.
- Foa, Roberto y Mounk, Yascha (2017), “The Signs of Desconsolidation”, *Journal of Democracy*, Vol. 28, num. 1, enero, pp. 5-15
- Freedom House (2023a), *Global Freedom scores*, recuperado el 15 de septiembre de 2023, en: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>
- Ibarra, Epigmeo (2020), “La proeza de la 4T”, *Milenio Diario*, 4 de septiembre, recuperado el 3 de septiembre de 2023, en: [bit.ly/4fPOyCq](https://bit.ly/4fPOyCq)
- Impunidad Cero-ONA (2022), *Percepciones de impunidad 2022*, recuperado el 22 de septiembre de 2023, en: <https://lc.cx/-GPvir>
- Impunidad Cero-ONA (2023), *Percepciones de impunidad 2023*, recuperado el 22 de septiembre de 2023, en: [bit.ly/46QriQp](https://bit.ly/46QriQp)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE-2018). Principales resultados*, recuperado el 16 de septiembre de 2023, en: <https://lc.cx/mNoRjf>
- INEGI (2019), *Patrones y tendencias de los homicidios en México. Documentos de análisis y estadísticas*, recuperado el 10 de septiembre de 2023, en: <https://lc.cx/eWqTft>
- INEGI (2023a), *Defunciones por homicidio, enero a diciembre 2022*, recuperado el 16 de septiembre de 2023, en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/DH/DH2022.pdf>
- INEGI (2023b), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE-2023), Prevalencia e incidencia delictiva, denuncia del delito, Principales resultados*, recuperado el 16 de septiembre de 2023, en: <https://lc.cx/vRzDd6>
- Instituto para la Economía y la Paz (IEP) (2013), *Global Peace Index*, recuperado el 18 de septiembre de 2023, en: [https://lc.cx/BI4\\_NW](https://lc.cx/BI4_NW)
- Instituto para la Economía y la Paz (IEP) (2015), *Global Peace Index*, recuperado el 18 de septiembre de 2023, en: <https://lc.cx/jto4cn>

- Instituto para la Economía y la Paz (IEP) (2017), *Global Peace Index*, recuperado el 18 de septiembre de 2023, en: <https://reliefweb.int/report/world/global-peace-index-2017>
- Instituto para la Economía y la Paz (IEP) (2020a), *Índice de Paz México (IPM)*, recuperado el 18 de septiembre de 2023, en: <https://lc.cx/ByJBRm>
- Instituto para la Economía y la Paz (IEP) (2020b), *Global Peace Index*, recuperado el 18 de septiembre de 2023, en: <https://lc.cx/KXi4Yt>
- Instituto para la Economía y la Paz (IEP) (2021a), *Índice de Paz México (IPM)*, recuperado el 18 de septiembre de 2023, en: <https://lc.cx/S5AGxC>
- Instituto para la Economía y la Paz (IEP) (2021b), *Global Peace Index*, recuperado el 18 de septiembre de 2023, en: <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2021/06/GPI-2021-web-1.pdf>
- Instituto para la Economía y la Paz (IEP) (2023a), *Índice de Paz México (IPM)*, recuperado el 18 de septiembre de 2023, en: <https://www.indicedepazmexico.org>
- Instituto para la Economía y la Paz (IEP) (2023b), *Global Peace Index*, recuperado el 18 de septiembre de 2023, en: <https://lc.cx/S8FKfk>
- Labastida Martín del Campo, Julio y López Leyva, Miguel Armando (2004), “México: una transición prolongada (1988-1996/97)”, *Revista Mexicana De Sociología*, 66(4), pp. 749-806.
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (2020), *Índice Global de Impunidad (IGI)*, recuperado el 18 de septiembre de 2023 en: <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>
- Le Clercq Ortega, Juan y Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo (2017) *Índice Global de Impunidad (IGI)*, recuperado el 18 de septiembre de 2023 en: [https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017\\_esp.pdf](https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_esp.pdf)
- Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2018), *Cómo mueren las democracias*, Barcelona, Ariel (versión epub).
- López Leyva, Miguel Armando y Monsiváis, Alejandro (coords.) (2024), *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- López Obrador, Andrés Manuel (2019a), *Discurso del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador, en su Primer Informe de Gobierno (2018-2019)*, 1 septiembre de 2019, recuperado el 15 de septiembre de 2023, en: <https://lc.cx/O2INla>
- López Obrador, Andrés Manuel (2019b), *Discurso del Informe de actividades del presidente López Obrador, desde el Zócalo de la Ciudad de México*, 1 septiembre de 2019, recuperado el 15 de septiembre de 2023 en: <https://lc.cx/hEMdj9>

- Lührmann, Anna (2021), *Disrupting the autocratization sequence: towards democratic resilience*, *Democratization*, 28: 5, pp. 1017-1039, en: DOI: 10.1080/13510347.2021.1928080
- Mainwaring, Scott (1992), “Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues”, en Scott Mainwaring et al. (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp. 295-341.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (Ed.) (1995), *Building Democratic Institutions*, Stanford University Press.
- Møller Jorgen y Skaaning, Svend (2013), “Regime Types and Democratic Sequencing”, *Journal of Democracy*, vol. 24, núm. 1, enero, pp. 142-155.
- Monsiváis, Alejandro (2022), “Las actitudes hacia la democracia en México: la importancia de distinguir las formas democráticas de las autoritarias en el ejercicio de gobierno”, en Fernando Castañeda, Sabido y Lorenzo Cordova, Vianello (coords.), *Democracia mexicana: retos de la participación y los derechos*, México: UNAM / Bonilla Artigas editores, pp. 309-339.
- Morlino, Leonardo (2005), *Democracias y democratizaciones*, México: Centro de Estudios de Política Comparada, A. C.
- Mounk, Yascha (2018), *El pueblo contra la democracia. Por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla*, Barcelona: Paidós (versión epub).
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence (Eds.) (1988), *Transitions from authoritarian rule: Comparative perspectives* (Vol. 3), JHU Press.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, Buenos Aires: Paidós.
- Peschard, Jacqueline (2019), “Primer balance de nuevo régimen”, *El Financiero*, 2 de septiembre.
- Plattner, Marc (2015), “Is Democracy in Decline?”, *Journal of Democracy*, Vol. 26, num. 1, enero, pp. 5-10.
- Ramírez Reyes, Gibrán (2020), “Avanzando, sin novedades”, *Milenio Diario*, 2 de septiembre, recuperado el 2 de septiembre de 2023 en: <https://lc.cx/m04R8d>
- Somer, Murat; McCoy, Jennifer y Luke, Russell (2021), “Pernicious polarization, autocratization and opposition strategies”, *Democratization*, 28:5, pp. 929-948, en: DOI: 10.1080/13510347.2020.1865316
- The Economist Intelligence Unit (EIU) (2022), *Democracy Index 2022*, recuperado el 19 de septiembre de 2023 en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>

Transparencia Internacional (2023), *Corruption Perceptions Index (2017-2023)*, recuperado el 19 de septiembre de 2023 en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2017>

Va por México (2021), *Plataforma electoral común PAN, PRI y PRD*, recuperado el 18 de septiembre de 2023 en: <https://lc.cx/nI6g2Q>

World Justice Project (WJP) (2022-2015a), *Rule of law Index, Overall Index Score, (2015-2023)*, recuperado el 17 de septiembre de 2023 en: <https://lc.cx/hXJpBx>

World Justice Project (WJP) (2022-2015b), *Countries Scored by Absence of Corruption*, recuperado el 17 de septiembre de 2023, en: <https://lc.cx/4hfyuX>

# EL DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA 4T A TRAVÉS DE LOS INDICADORES DE GOBERNANZA

RIGOBERTO PÉREZ RAMÍREZ\*  
IVONNE RODRÍGUEZ PÉREZ\*

## INTRODUCCIÓN

La crisis del Estado de bienestar que afectó a los países subdesarrollados en las décadas de 1970 y 1980, provocada por el sobreendeudamiento, la alta inflación, los déficits fiscales y el estancamiento económico, indujo a teóricos de la administración pública, gobiernos y organismos internacionales a replantear los fundamentos de la acción gubernamental, enfocándose en la capacidad técnico-científica y de gestión del Estado.

En este contexto, se promovió una nueva dinámica entre el gobierno y la sociedad. Se estableció un estilo de gobierno caracterizado por una mayor interacción y cooperación entre el Estado y actores no estatales, dentro de redes de toma de decisiones que integran lo público y lo privado.

La búsqueda de eficiencia, eficacia y calidad en la administración pública llevó al Banco Mundial a crear, en 1996, los *Worldwide Governance Indicators* (WGI). Estos indicadores agrupan aspectos como: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; efectividad gubernamental y calidad regulatoria; Estado de derecho y control de la corrupción. La relación entre estos indicadores y el desempeño de la administración pública proporciona una comprensión más profunda de dicha relación.

En este marco, el gobierno de AMLO, que culminó el 30 de septiembre de 2024, implementó la llamada “Cuarta Transformación” (4T) de la República, que incluyó una política de austeridad republicana. Esta política, a través de la Ley de Austeridad Republicana y la Ley de

\* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Remuneraciones de los Servidores Públicos, se centró en reducir el costo del gobierno mediante recortes presupuestales en dependencias y programas sociales, con el objetivo de equilibrar las finanzas públicas y evitar un déficit presupuestario. Además, se promovió la lucha contra la corrupción y la duplicidad de funciones en la administración pública, resultando en la eliminación de subsecretarías, fideicomisos y organismos autónomos. La narrativa oficial afirmaba que estas medidas buscaban un cambio radical y pacífico del “régimen corrupto de injusticias y privilegios...” (López Obrador, 2017), priorizando el interés nacional sobre los intereses personales.

Sin embargo, el adelgazamiento del aparato burocrático y los recortes presupuestales durante la 4T, destinados a mejorar la eficiencia y legitimidad del gobierno en la provisión de bienes y servicios, no presentan diferencias significativas con las políticas iniciadas en 1982 por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Estos cambios estructurales en la administración pública, al enfrentarse a una realidad compleja, plantean la pregunta: ¿La 4T realmente buscó un cambio sustantivo en el desempeño gubernamental o fue una propuesta gatopardista con dificultades de implementación? Para comprender los problemas asociados con la gobernanza, es esencial analizar los determinantes políticos, económicos, jurídicos y administrativos, que se reflejan en variables como el acceso a la información, transparencia, libertad de expresión, atención al ciudadano, apertura de negocios, justicia, violencia, delincuencia y fiscalización de recursos públicos. Los datos de la métrica de gobernanza en México ofrecen una visión integral de la evolución de estos indicadores en el país.

## CONCEPTO DE GOBERNANZA

El origen del término gobernanza se remonta al siglo XV en la voz francesa “*gouvernance*” trasladándose a finales del siglo XVII a la lengua inglesa “*governance*”, que se refiere a los “procesos colectivos de toma de decisiones que suceden en el gobierno” (Oxford 2009, citado por OLACEFS, 2015: 11). Para Peters y Jon (2005), la gobernanza constituye un medio en la administración pública para elevar el contenido democrático en la conducción del Estado y la sociedad.

En términos descriptivos la gobernanza rompe con el gobierno jerárquico, vertical y centralizado, para dar paso a un gobierno abierto, horizontal, descentralizado y cooperativo. Esta nueva forma de gobierno se tradujo en formas alternativas de gobernanza social (Kooiman, 2005). En otras palabras, la gobernanza se refiere a un proceso social en el que participan de

manera asociativa, coordinada, complementaria y de corresponsabilidad múltiples actores para la formulación y ejecución de la política.

En su sentido normativo, la gobernanza se refiere al concepto de buen gobierno o buena gobernanza, el cual incluye una serie de elementos fundamentales como transparencia, eficiencia, rendición de cuentas, Estado de derecho, legalidad y participación ciudadana para construir organizaciones públicas eficaces y eficientes. De acuerdo con Pérez Ramírez (2019), el buen gobierno no se limita a la permanencia en el poder, sino que implica que el gobierno cumpla con sus responsabilidades de manera efectiva. Desde esta perspectiva normativa, la gobernanza describe un estado ideal de la administración pública, abarcando tanto el nivel macro como el micro. En el ámbito macro, se refiere al sector público en su totalidad, el cual se encarga de funciones estabilizadoras y distributivas del Estado, de optimizar el crecimiento económico, de establecer políticas macroeconómicas y de regular y combinar el mercado, el Estado y otras instituciones (Pinazo, 2013).

A nivel micro, la gobernanza se refiere a la estructura organizacional y a los procesos y prácticas concretas de gestión dentro de la administración pública (Von Haldenwang, 2005). La interacción entre los niveles macro y micro es esencial para lograr el equilibrio que persigue la gobernanza, permitiendo aprovechar sus fortalezas y superar sus debilidades. Una concepción fundamental de la gobernanza del Banco Mundial sostiene que para lograr el desarrollo económico es necesario contar, a nivel nacional, con una regulación pública transparente y con servicios públicos que operen con eficiencia (Von Haldenwang, 2005).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997-1999), haciendo alusión a la gobernanza y la eficacia administrativa se refiere a aquella como la redefinición del espacio público de forma integral y de la participación de los demás actores del sistema político en los procesos de decisión pública para una administración eficiente, transparente, independiente y responsable.

Como se puede apreciar, la gobernanza es un concepto polisémico, cuyo rasgo común es la participación de múltiples actores en la gestión de los asuntos colectivos para impulsar la transformación administrativa y el desarrollo económico de las naciones. En 1996, el Banco Mundial, en su búsqueda de eficiencia y calidad en la administración pública, creó los *Worldwide Governance Indicators* (WGI). Estos indicadores se agrupan en tres áreas: a) el proceso de selección y reemplazo de gobiernos, que incluye voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; b) la capacidad gubernamental para formular e implementar

políticas efectivas, reflejada en la efectividad gubernamental y la calidad regulatoria; y c) el respeto por las instituciones que regulan las interacciones económicas y sociales, medido a través del Estado de derecho y el control de la corrupción (Kauffman y Mastruzzi, 2010).

#### EFICACIA DEL GOBIERNO

En sentido práctico, la gobernanza a través del estudio de indicadores empíricos agrupados en seis dimensiones realizado por Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2010), busca evaluar la calidad y eficacia del desempeño de la administración pública con referencia a los problemas institucionales tales como: opacidad, rendición de cuentas, corrupción, entre otros; además de problemas operativos como costo-ineficiencia, obsolescencia de procesos y desorganización, por los cuales las organizaciones públicas son cuestionadas.

La eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos o metas establecidas en una organización pública. La eficacia gubernamental está intrínsecamente ligada a la eficiencia, ya que ambas requieren que, además de cumplir con los requisitos legales, se apliquen los procedimientos técnicos necesarios para obtener los mejores resultados. No obstante, es esencial distinguir entre eficacia y eficiencia. La eficiencia se refiere al uso racional de recursos para alcanzar objetivos, es decir, producir una determinada cantidad de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible (Bonney y Armijo, 2005, citado por Pérez y Flores, 2018). La relación entre eficacia y eficiencia busca ofrecer bienes y servicios de alta calidad a la sociedad, optimizando recursos al menor costo.

La eficacia del gobierno depende de la legalidad, un principio central en la evaluación de la acción pública en un Estado de Derecho. Sin mecanismos de vigilancia, control y sanción, se fomentan prácticas indeseables y una cultura burocrática que malgasta los recursos públicos, incentivando la corrupción administrativa. Sin embargo, un gobierno eficiente, productivo, con capacidad de respuesta y respeto por la libertad, será más fuerte y estará mejor posicionado para utilizar los recursos en favor del desarrollo económico y social.

#### DESEMPEÑO Y EFICACIA DEL GOBIERNO EN LA 4T

El triunfo de AMLO en las elecciones presidenciales de 2018, con un alto margen de legitimidad al obtener el 53.19% del total de votos, permitió trazar durante la campaña y ya siendo gobierno, la narrativa de la

“Cuarta Transformación” como el devenir de la historia patria en México, para ubicar a su sexenio al nivel de otros grandes acontecimientos históricos: la Independencia 1810-1821; la Reforma 1857-1867, y la Revolución 1910-1917.

La 4T se planteó un Estado de bienestar postneoliberal como actor garante de la soberanía; la estabilidad política y el Estado de derecho; la intervención estatal y reapropiación de los sectores económicos estratégicos, articulador y generador de políticas públicas de los propósitos nacionales que permitan al Estado a través del gobierno y la administración pública dar respuesta de manera eficiente y eficaz a las necesidades de la sociedad.

La reforma se enfocó en recuperar los recursos desperdiciados por la corrupción sistémica y en implementar una política de austeridad republicana para reducir al máximo el costo del gobierno. Esto incluyó medidas como la reducción del 70% de las plazas de confianza en la Administración Federal, la disminución de salarios mediante la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, recortes presupuestales, eliminación de fideicomisos, y el aumento de la jornada laboral para empleados de confianza (Arias, 2018). Además, se centralizaron funciones y se redistribuyeron competencias con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública.

Según Hammerschmid et al. (2017), la reducción del aparato gubernamental puede mejorar la eficiencia, pero también puede afectar negativamente otras dimensiones del desempeño, como la calidad de los servicios, dado su vínculo con la gestión de recursos humanos. La transformación de las estructuras organizacionales implica la creación o ajuste de organigramas, normas, procedimientos y rutinas burocráticas, lo que tiene implicaciones significativas en los resultados de la acción pública.

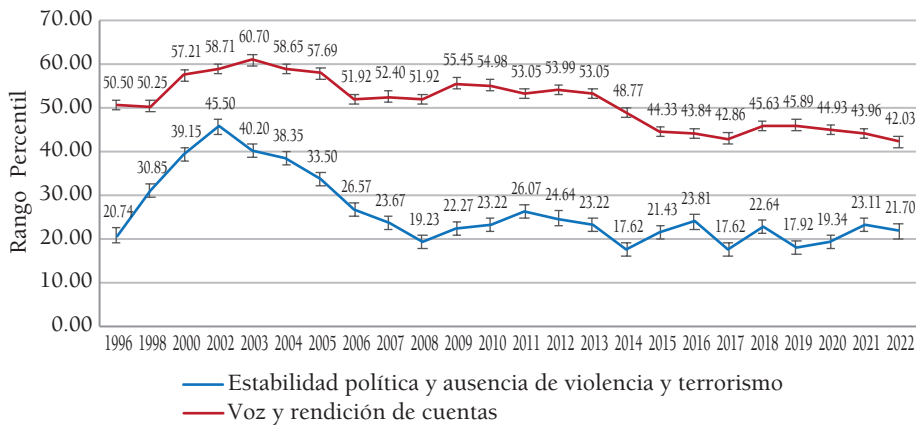
En sentido, el desempeño de la administración pública en la 4T adquiere relevancia al considerar la calidad de los servicios, el diseño y la aplicación de políticas, y su impacto en el nivel de vida de la población. Los indicadores de gobernanza son una herramienta clave para evaluar la evolución de estas dimensiones, incluyendo el proceso de selección y reemplazo de gobiernos, la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas efectivas, y el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que regulan las interacciones económicas.

#### EL PROCESO DE SELECCIÓN Y REEMPLAZO DEL PODER DE GOBERNAR

El proceso mediante el cual los gobiernos se seleccionan y se reemplazan con sus indicadores de voz y rendición de cuentas; así como de estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, tienen una evaluación negativa

en la 4T. El indicador voz y rendición de cuentas que mide el grado de participación que tienen los ciudadanos de un país en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y medios de comunicación libres perdió 3.95 puntos en 2022 respecto al año 2019 (véase gráfica 1).

GRÁFICA 1  
EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS, ESTABILIDAD POLÍTICA Y AUSENCIA DE VIOLENCIA/TERRORISMO



FUENTE: World Banks (2024).

La posición moderada que se mantenía desde 2002, con 58.71 puntos sobre 100, registró una caída de 16.68 puntos en 2022. En todas las aristas del problema de la rendición de cuentas, la causalidad no es clara. No obstante, parte de la explicación de este descenso es la relación complicada del Ejecutivo con algunos medios de comunicación que son críticos de su gestión a los que ha llamado despectivamente “prensa fifi”, “el hampa del periodismo”, “prensa hostil”, para desprestigiar algunos medios tradicionales que se comportaban como vigilantes del poder político (Redondo, 2014).

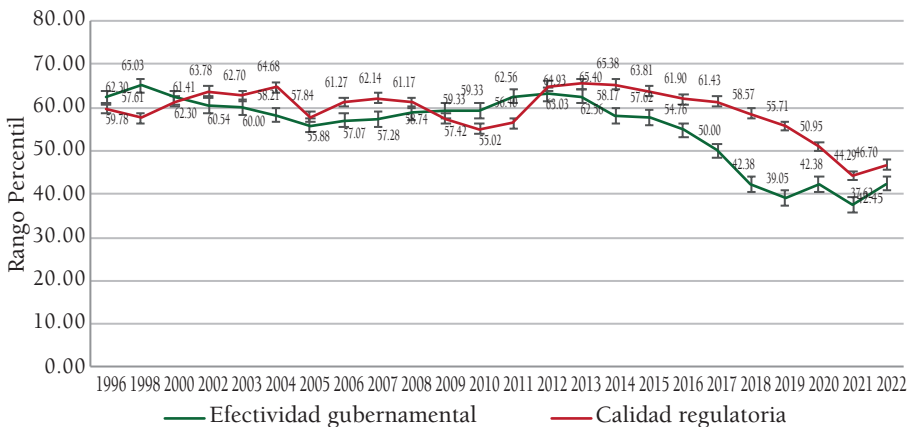
El periodismo de denuncia contra los actos de corrupción, violación de derechos humanos, narcotráfico, desaparecidos, entre otros, en los que están involucrados funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno ha resultado bastante costosa en la búsqueda de la verdad. El asesinato de 52 periodistas de diciembre de 2018 a febrero de 2022 que, ante la falta de detenciones de los presuntos agresores contra los comunicadores, se tiene una impunidad superior al 90% (Arista, 2022). Esto inhibe la efectividad de la prensa como contrapeso del poder y afecta el funcionamiento de la democracia.

LA EFECTIVIDAD DE GOBIERNO PARA MANEJAR RECURSOS  
E IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS

La capacidad del gobierno para formular e implementar de manera efectiva políticas estables, con los indicadores efectividad gubernamental y calidad regulatoria, muestra una baja evaluación de gobernanza. El comportamiento de la variable efectividad gubernamental refleja la percepción que tienen los ciudadanos acerca de la calidad de bienes y servicios que provee la administración pública, así como de la calidad en el diseño e implementación de las políticas públicas y el seguimiento del gobierno de esas políticas.

La variable efectividad gubernamental presentó un bajo desempeño con 39.05 en 2019, recuperando después más de 3 puntos en 2022 (42.45). La caída de la valoración en el gobierno de AMLO es más clara y pronunciada en la efectividad gubernamental: con 22.58 puntos menos en 2022 respecto al año 1998, en el que se obtuvo un valor de 65.03 puntos sobre 100 (obsérvese gráfica 2). Esto revela problemas de inconsistencia en la aplicación de políticas públicas y falta de capacidad para identificar y satisfacer las necesidades de la sociedad.

GRÁFICA 2  
EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL  
Y CALIDAD REGULATORIA



FUENTE: World Bank (2024).

El indicador de calidad regulatoria mide la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones que promuevan la certidumbre e

incentiven el crecimiento de las empresas. También busca generar los mayores beneficios a la sociedad con los menores costos posibles.

A pesar de los esfuerzos institucionales para mitigar los efectos negativos de una excesiva regulación gubernamental y mejorar la calidad de los servicios, estos objetivos no se han logrado plenamente. La calidad regulatoria disminuyó en 18.68 puntos en 2022 en comparación con 2014, cuando la percepción era de 65.38 sobre 100. Según la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (INEGI-ENCRIGE, 2020), en 2016 una de cada cinco empresas consideraba que el marco regulatorio era un obstáculo para sus objetivos; en 2020, esta percepción aumentó al 28.2%, un incremento del 40% en cuatro años. La baja efectividad gubernamental sugiere que la implementación de la normatividad regulatoria aún no ha alcanzado su madurez.

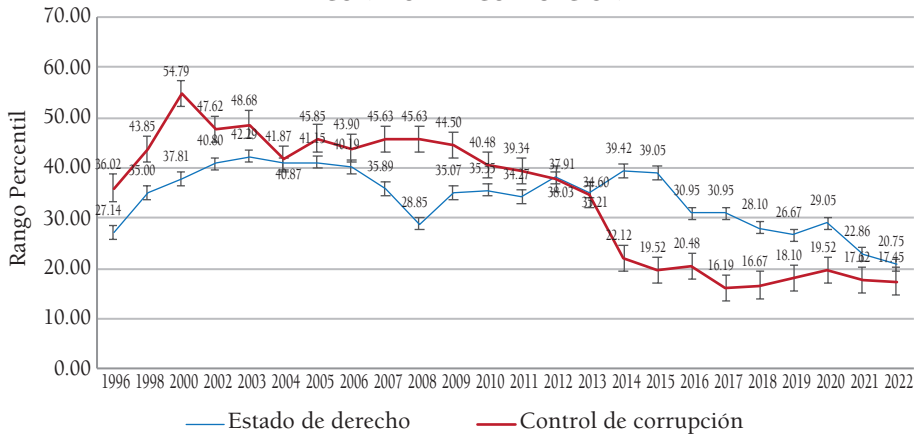
Desde 2018, el Ejecutivo Federal ha eliminado 14 subsecretarías de Estado, seis organismos desconcentrados, tres organismos descentralizados y 109 fideicomisos públicos, lo que ha reducido las capacidades administrativas y económicas de ciertas instituciones. Sin embargo, hasta la fecha no se han presentado documentos o informes que demuestren que la centralización de responsabilidades ha mejorado el funcionamiento de estas entidades o la calidad de los servicios ofrecidos a la población.

#### INTERACCIÓN ESTADO-CIUDADANO EN LAS INSTITUCIONES QUE GOBIERNAN

El respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que regulan las interacciones económicas y sociales ha experimentado una involución, reflejada en los indicadores de Estado de derecho y control de la corrupción. El indicador de Estado de derecho evalúa el cumplimiento de derechos de propiedad y contratos, la independencia del Poder Judicial, la incidencia del delito y la efectividad de la policía en la protección de las personas y sus bienes.

El indicador de Estado de derecho muestra una evolución negativa, con una caída de 18.65 puntos en 2022 respecto a 2014 (véase gráfica 3). Esta tendencia negativa se refleja en los resultados del Índice del Estado de Derecho en México (IEDMX) 2019-2020 del *World Justice Project* (WJP), que evidencian un deterioro generalizado del Estado de derecho en el país. Este deterioro se debe a tres factores: el debilitamiento de los contrapesos institucionales a los gobiernos estatales, la reducción del espacio cívico, el deterioro del sistema de justicia penal y la falta de avances en anticorrupción (IEDMX, 2022).

GRÁFICA 3  
EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES ESTADO DE DERECHO  
Y CONTROL DE CORRUPCIÓN



FUENTE: World Bank (2024).

En 17 estados, el límite al poder gubernamental se redujo debido al debilitamiento del Poder Legislativo y Judicial, que no actuaron como contrapesos efectivos del poder ejecutivo local. En 15 estados, disminuyó la efectividad de la sociedad civil, los partidos políticos y la prensa para contrarrestar el poder. Además, la ausencia de corrupción se deterioró en 16 estados. Los estados afectados por alguna de estas tres caídas incluyen: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas (IEDMX, 2022).

Finalmente, la variable control de la corrupción mide el abuso de los cargos públicos para beneficio privado, incluyendo la captura del Estado por parte de grupos de intereses particulares, obtuvo en 2022 una valoración baja con 17.45 puntos de 100. A pesar de que el gobierno de López Obrador ha puesto todo su esfuerzo por combatir la corrupción a través de toda la estructura institucional de larga data (Ley de Transparencia, Sistema Nacional Anticorrupción, entre otros) no se ha reducido; en cambio, ha perdido 30.17 puntos respecto al año 2002. Este deterioro del control de la corrupción puede ser por la falta de resultados en los casos definidos como emblemáticos (Odebrecht, Estafa maestra, Agronitrogenados, entre otros), que no han sido aún sancionados en materia penal, percibiendo la sociedad cierto manto de impunidad como en gobiernos pasados.

## CONCLUSIONES

Según los resultados de los *Worldwide Governance Indicators* (WGI) del Banco Mundial para 2022, el desempeño gubernamental de la Cuarta Transformación ha sido deficiente en términos de gobernanza. Los indicadores muestran una involución entre 2019-2022, con una media global de 32.92 puntos sobre 100 posibles. Comparado con los datos de 2002, la métrica de gobernanza en la Cuarta Transformación es significativamente desfavorable. Esto indica que, en los últimos 20 años, la gobernanza en el país ha avanzado poco, y el retroceso en la efectividad gubernamental afecta notablemente el desempeño de la administración pública.

Dado los resultados negativos en efectividad gubernamental, el cambio prometido por la llamada Cuarta Transformación parece reflejar el “gatopardismo” de Lampedusa: un cambio superficial para que todo siga igual. Esto suscita dudas y desconfianza, especialmente al comparar los datos parcialmente positivos con los indicadores de gobiernos anteriores. Aunque estos indicadores pueden recibir críticas por sesgos económicos de organismos internacionales y por correcciones de errores del pasado en lugar de una verdadera evolución, siguen siendo la herramienta más completa para evaluar la gobernanza.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arias Gómez, L. et al. (2018), “Análisis de los lineamientos de combate a la corrupción y aplicación de una política de austeridad republicana en materia de recortes de plazas, reducción de salarios, cancelación de prestaciones y aumento de la jornada laboral al personal de confianza”, (Documento Técnico), en *Nexos*, pp. 1-56, en: <https://www.nexos.com.mx/?p=39405>
- Arista, Leticia (2022), “En el sexenio de AMLO, 151 periodistas y activistas han sido asesinados”, en *Expansión política*, 14 de febrero, en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/02/14/periodistas-y-activistas-asesinados-en-sexenio-de-amlo>
- Banco Mundial (BM) (2024), *Worldwide Governance Indicators*, en: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>
- Bonnefoy, Juan Cristobal y Armijo, Marianela (2005), *Indicadores de desempeño del sector público*, 45, Santiago de Chile: ILPES-ONU/CEPAL, en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5611>
- Hammerschmid, Gerhard; Van de Walle, Steven; Andrews, Rhys y Mostafa, Ahmed (2019), “Nuevas reformas de gestión pública en Europa y sus efectos: resultados de una encuesta a ejecutivos de alto nivel en 20 países”, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 85, núm. 3, pp. 399-418, en: <https://doi.org/10.1177/0020852317751632>

- IEDMX (2020), *Índice del Estado de Derecho en México (IEDMX)*, World Justice Project (WJP), 2019-2020, en: <https://cutt.ly/sJOEzan>
- INEGI-ENCRIGE (2020), *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE)*, en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encrige/2020/# Tabulados>
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart y Mastruzzi, Mastruzzi (2010), “The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues. Policy Research working paper”, en World Bank, no. WPS 5430, pp. 1-31, en: <http://hdl.handle.net/10986/3913>
- López Obrador, Andrés Manuel (2017), *Discurso del presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, durante el III Congreso Nacional Extraordinario*, 11 de junio, en: <https://lopezobrador.org.mx/temas/iii-congreso-nacional-extraordinario-morena/>
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) (2015), *Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza. Auditoría Superior de la Federación*, Chile: OLACEFS, en: <https://cutt.ly/ZZlbrlx>
- Pérez Ramírez, Rigoberto y Flores Ramírez, Dayri (2018), “La administración pública y su desempeño a través de los indicadores de gobernanza”, en Delgado López, Enrique y Villarreal, Eduardo (coord.), *Políticas públicas y gobernanza. IV. Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las ciencias sociales*, México: COMECOSO, pp. 341-361, en: <https://cutt.ly/BZlbtvq>
- Peters, Guy y Jon, Pierre (2005), “¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública”, en Cerrillo, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, México: INAP, pp. 123-144.
- Pinazo Hernandis, Javier (2013), *Administración pública y gobernabilidad. De los orígenes a los nuevos paradigmas*, Valencia, España: LowcostBooks, en: <https://cutt.ly/ZJYU9Gu>
- PNUD (1997-1999), *Reconceptualising Governance, Discussion Paper, 2*, División de Desarrollo de la Gestión y de Buena Administración Pública, Nueva York.
- Redondo, J. (2014), “La responsabilidad social de los medios: un nuevo contrato por el derecho a la información”, en Wences, I.; Conde, R. y Bonilla, A. (ed.), *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*, México: FLACSO, pp. 137-163, en: <https://cutt.ly/vJOWG4e>
- Von Haldenwang, Christian (2005), “Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina”, en *Revista de la Cepal*, vol. 85, pp. 35-52, en: <https://cutt.ly/HJYIADJ>

# CONTINUIDAD DEL RÉGIMEN ECONÓMICO NEOLIBERAL DURANTE EL GOBIERNO DE AMLO

JOSÉ LUIS CALVA\*

## INTRODUCCIÓN

Cuando AMLO asumió la Presidencia de la República, las expectativas de cambio en el régimen económico eran muy elevadas: se esperaba que su gobierno desmontaría la estrategia económica neoliberal y pondría en operación una estrategia heterodoxa de desarrollo económico. En su discurso de protesta ante el Congreso de la Unión, AMLO afirmó: “la política económica aplicada durante el periodo neoliberal, de 1983 a la fecha, ha sido la más ineficiente en la historia moderna de México. En este tiempo la economía ha crecido en 2 por ciento anual, y tanto por ello como por la tremenda concentración del ingreso en pocas manos, se ha empobrecido a la mayoría de la población hasta llevarla a buscarse la vida en la informalidad, a emigrar masivamente del territorio nacional o a tomar el camino de las conductas antisociales” (López Obrador, 2018).

Poco después, en su Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el presidente López Obrador afirmó textualmente: “La aplicación de los preceptos del Consenso de Washington en el país se tradujeron en un desarrollo desestabilizador que incrementó las dificultades y los obstáculos para la convivencia”. Y enfáticamente afirmó: “en la elección del 1 de julio de 2018 [...] el pueblo se unió y se organizó para enterrar el neoliberalismo” (López Obrador, 2019a). Previamente, en su discurso de clausura del Foro Nacional para la elaboración del PND, el presidente López Obrador afirmó: “declaramos formalmente desde Palacio Nacional el fin de la política neoliberal” (López Obrador, 2019b).

\* Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Sin embargo, el régimen económico neoliberal se mantiene prácticamente intacto, con algunas variantes de izquierda dentro de los límites de la estrategia.

#### ORÍGENES DEL PROYECTO NEOLIBERAL EN MÉXICO

El proyecto neoliberal en México nació mucho antes del arribo de la tecnocracia neoliberal al poder del Estado con Miguel de la Madrid como presidente. Desde los años treinta, se formó en nuestro país una corriente de pensamiento económico neoliberal, integrada por intelectuales partidarios del neoliberalismo liderado internacionalmente por Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek, así como por empresarios mexicanos inconformes con las políticas económicas propias de la estrategia de desarrollo económico liderado por el Estado instrumentada por el gobierno de Lázaro Cárdenas. Los instrumentos más característicos de política económica de la estrategia desarrollista del cardenismo fueron: primero, políticas macroeconómicas (monetaria, cambiaria y fiscal) proactivas, orientadas al crecimiento acelerado y sostenido del PIB y del empleo; segundo, políticas de desarrollo general, con un fuerte activismo estatal en la construcción pública de infraestructura (hidráulica, carretera, eléctrica, etcétera), en la educación (básica, media y superior) y en los servicios de salud; en la fundación de los grandes bancos nacionales de desarrollo (Nafin, Banobras, Banrural, etcétera) y la regulación desarrollista de la banca comercial; tercero, políticas activas de desarrollo económico sectorial, comenzando por las de fomento agropecuario (con sus múltiples instrumentos específicos: políticas de precios de garantía, crédito preferencial, investigación y extensionismo, etcétera), y las políticas sectorizadas de fomento de la industria manufacturera (que incluyeron: regulación sectorizada del comercio exterior, créditos preferenciales a través de la banca de desarrollo o de la banca comercial regulada, compras de gobierno, etcétera); intervención directa del Estado en el desarrollo de la industria energética, que arranca de la nacionalización de la industria petrolera y la fundación de la Comisión Federal de Electricidad; cuarto, regulación de la inversión extranjera directa, supeditándola a las prioridades del desarrollo económico nacional; quinto, políticas de redistribución del ingreso y la riqueza, comenzando por la reforma agraria que redistribuyó buena parte de las mejores tierras agrícolas del país en favor de los campesinos y la política laboral de impulso a los sindicatos y al derecho de huelga (Vernon, 1967; Solís, 1970; Hansen, 1971; Wilkie, 1978; Ortiz, 1998; Cárdenas, 2015; Villarreal, 1988 y Reyes Osorio, 1974). Se trató de un sistema coherente de políticas

públicas plenas de audacia e iniciativa histórica de una emergente corriente política comprometida con un proyecto nacional de desarrollo.

Las reformas cardenistas afectaron poderosos intereses de terratenientes, banqueros, inversionistas extranjeros y magnates del comercio, dando pie al surgimiento del proyecto oligárquico neoliberal alternativo al desarrollismo cardenista (Romero-Sotelo, 2019: 124). Entre sus promotores y organizadores destacaron empresarios y banqueros como Raúl Bailleres y Aníbal de Iturbide, así como los intelectuales Luis Montes de Oca y Miguel Palacios Macedo, “los cuales consideraban que la estabilidad de precios era el objetivo central de la política económica” y eran partidarios del neoliberalismo liderado por Mises y Hayek (Romero-Sotelo, 2019: 111).

Formalmente, el neoliberalismo había sido fundado –precisamente con su nombre propio: “neoliberalismo” (Escalante, 2019: 83)– durante el Coloquio Lippmann de París en 1938, por Mises, Hayek y otros intelectuales, en torno a dos ideas fundacionales: 1) el mecanismo de precios como la “única forma eficiente de organización de la economía y la única compatible con la libertad individual”; y 2) “la prioridad de la libertad económica sobre la libertad política”, lo cual los diferenció de los liberales clásicos. Hubo además –sobre todo en la corriente de Mises y Hayek– un acuerdo fundamental en torno al modo de plantear la alternativa: “la menor interferencia con el funcionamiento libre del mercado es el primer paso en el camino hacia el totalitarismo, hacia la planificación central y la supresión del mercado” (Escalante, 2019: 83, 85 y 86). De esta manera, el neoliberalismo duro liderado por Mises y Hayek nació como una corriente de pensamiento opuesta no solo al fascismo y al comunismo, sino también al keynesianismo y a cualquier forma de desarrollismo.

Al comienzo de 1942, Ludwig von Mises estuvo en México invitado por el referido grupo de empresarios e intelectuales neoliberales para impartir conferencias con un mensaje claro: reconstruir la economía de México mediante la “política de *laissez faire*” y “el paradigma del librecambio” (Romero-Sotelo, 2019: 117). Desde entonces, Mises comenzó a fungir como asesor de los neoliberales mexicanos; y en 1946, Mises volvió a dictar conferencias en México, esta vez simultáneamente con Friedrich von Hayek, invitados ambos por el mismo grupo de neoliberales mexicanos, que ese año fundaron la Asociación Mexicana de Cultura y ésta, a su vez, creó el Instituto Tecnológico de México (ITM, más tarde llamado Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM), cuyo objetivo fue claramente anunciado por Bailleres: “Vamos a preparar muchachos para que dentro de 30 a 40 años puedan hacer la transformación de un país estatista a un país liberal capitalista” (citado por Romero-Sotelo, 2019: 127).

ASCENSO DEL NEOLIBERALISMO AL PODER DEL ESTADO EN MÉXICO  
Y SUS RESULTADOS EN EL PERIODO 1983-2018

El sueño externado por Bailleres en 1946 se haría realidad a partir de diciembre de 1982 con el arribo de la corriente neoliberal al poder del Estado con Miguel de la Madrid como presidente de la República. Como relata Alejandra Salas-Porras, de los 21 funcionarios “identificados como los arquitectos más importantes de las reformas neoliberales”, 12 de ellos fueron egresados del ITAM, entre ellos Pedro Aspe, Francisco Gil Díaz, Agustín Carstens, Luis Videgaray y José Antonio Meade, todos ellos con posgrados en universidades estadounidenses. Los otros nueve tecnócratas neoliberales del círculo hegemónico no fueron egresados del ITAM, pero ocho de ellos sí estudiaron posgrados en universidades estadounidenses, entre ellos Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Jaime Serra Puche, José Ángel Gurría y Guillermo Ortiz (Salas-Porras, 2019: 152). Encabezados por Salinas, este grupo compacto de tecnócratas neoliberales lograron tomar el control de la política económica a partir del gobierno de MMH.

El programa neoliberal fue aplicado en México con un grado de pureza cercano a un experimento de laboratorio. Recuérdese que el decálogo de políticas neoliberales sistematizado por John Williamson en el Consenso de Washington comprende: 1) la estricta disciplina fiscal (esto es, el equilibrio ingreso/gasto público como fin a ultranza, que cancela el papel activo de la política fiscal para regular el ciclo económico); 2) la erradicación de los desequilibrios fiscales previos, pero no mediante una mayor recaudación tributaria sino a través de la reducción de la inversión y el gasto públicos (lo cual trajo consigo la supresión o reducción de programas de fomento económico general y sectorial); 3) un sistema fiscal con bajas tasas marginales de impuestos a los ingresos mayores (que se plasmó en la reducción de las tasas máximas de ISR); 4) liberalización del sistema bancario; 5) orientación de la economía hacia los mercados externos, pero sin una postura firme de tipo de cambio real competitivo (de hecho en México se aplicó una política de tipo de cambio como ancla antiinflacionaria); 6) la liberalización del comercio exterior; 7) la liberalización de la inversión extranjera; 8) la privatización de las empresas públicas como fin en sí mismo (es decir, sin adoptar siquiera, en las áreas de interés público, las medidas precautorias y el marco regulatorio para asegurar su mejor funcionamiento y el de los respectivos mercados); 9) la desregulación de las actividades económicas; y 10) un adecuado marco legislativo e institucional para resguardar los derechos de propiedad (que se plasmó en reformas de la legislación agraria, de inversión extranjera, de propiedad intelectual, etcétera).

A este decálogo se agregó la ortodoxia en política monetaria, restringiendo la función de la política monetaria al control de la inflación y rechazando su función sobre el crecimiento sostenido del PIB y del empleo. (Esta ortodoxia fue amarrada en 1993 con la reforma de la Ley del Banco de México, asignándole como mandato macroeconómico único el control de la inflación. En contraste, las leyes de Estados Unidos y Canadá asignan a sus bancos centrales un mandato dual: sobre el control de la inflación pero también sobre el crecimiento del PIB y del empleo).

La diligencia con la cual la tecnocracia neoliberal mexicana aplicó el programa neoliberal del Consenso de Washington dejó asombrado al propio Williamson (1991: 31, 34, 37, 41, 45, 50 y 54). Al “hacer bien la tarea”, la tecnocracia neoliberal mexicana esperaba una asignación más eficiente de los recursos y el logro de mayores tasas de crecimiento del producto nacional y del empleo.

Sin embargo, los resultados del experimento neoliberal han sido dramáticamente decepcionantes. Para muestra basta un botón: bajo la estrategia de desarrollo económico liderado por el Estado, el PIB creció de a una tasa media de 6.1% anual durante el periodo 1935-1982, con un crecimiento acumulado de 1,592.7% en 48 años; mientras que bajo la estrategia económica neoliberal, el PIB solo creció a una tasa de 2.3% anual en el periodo 1983-2018, con un crecimiento acumulado de 127.5% en 36 años (*vid infra* cuadro 2).

#### NEOLIBERALISMO ECONÓMICO DURANTE EL GOBIERNO DE AMLO

En las condiciones antes resumidas, Andrés Manuel López Obrador rindió protesta como presidente de México. Pero en lugar de una estrategia heterodoxa de desarrollo económico, lo que comenzó a observarse desde 2019 fue que la política económica realmente aplicada por el gobierno de AMLO era de carácter neoliberal (Calva, 2019; Moreno-Brid, 2019; Román, 2019 y Linares, 2019); y hasta el presente la estrategia neoliberal se mantiene sin cambios fundamentales, aunque con variantes de izquierda dentro de los límites del modelo. No obstante, desde las altas esferas del poder político se habla del periodo neoliberal como si fuera cosa del pasado y no una realidad del presente.

Para elucidar el tema realizaremos un análisis de los instrumentos específicos de política económica de la estrategia económica neoliberal basada en las prescripciones del Consenso de Washington y su perseverante aplicación durante el gobierno de AMLO (véase cuadro 1).

**CUADRO 1**  
**POLÍTICAS ECONÓMICAS COMPARADAS**  
**ESTRATEGIA NEOLIBERAL BASADA EN EL CONSENSO**  
**DE WASHINGTON VERSUS ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO**  
**LIDERADO POR EL ESTADO**

Políticas económicas del consenso de Washington en México		Políticas económicas de la estrategia de desarrollo liderado por el estado (1934-1982)
1983-2018	2019-2024	
1. Liberalización del comercio exterior	Se mantiene	1. Proteccionismo comercial selectivo
2. Liberalización de la inversión extranjera directa	Se mantiene	2. Regulación de la IED sujetándola a compromisos
3. Liberalización del sistema financiero bancario	Se mantiene	3. Regulación del sistema financiero
4. Orientación de la economía hacia las exportaciones como vía fundamental del desarrollo	Se mantiene	4. Orientación de la economía hacia el mercado interno como vía fundamental del desarrollo
5. Desregulación de las actividades económicas	Se mantiene	5. Regulación de las actividades económicas
6. Privatización de las empresas públicas	Se mantienen las previamente realizadas	6. Crecimiento de las empresas públicas
7. Marco legislativo para proteger los derechos de propiedad privada	Se mantiene	7. Protección de los derechos de propiedad subordinándolos al interés público
8. Estricta disciplina fiscal	Dos momentos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Restricción fiscal</li> <li>• Déficit de 5.9% del PIB en 2024</li> </ul>	8. Política fiscal en dos momentos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Moderado expansionismo fiscal: 1935-1970</li> <li>• Endeudamiento público: 1971-1982</li> </ul>
9. Erradicar desequilibrios fiscales reduciendo el gasto público	Dos facetas	9. Incrementar o mantener el gasto público
10. Fiscalidad con bajas tasas marginales de ISR para los altos ingresos	Se mantiene	10. Sucesivas reformas fiscales progresivas
Adendum. Banco central autónomo con mandato macroeconómico único: el control de la inflación	Se mantiene	Adendum: Banco central con mandato dual: control de la inflación y crecimiento económico

FUENTE: Elaboración propia con base en Williamson (1991); Vernon (1967); Cárdenas (2015); Calva (2000); Ortiz Mena (1998) y Wilkie (1978).

Obsérvese en la columna de la izquierda el decálogo de políticas neoliberales del Consenso de Washington aplicadas en México desde 1983 hasta 2018; en la segunda columna obsérvese que este decálogo continúa aplicándose prácticamente sin cambios fundamentales bajo el gobierno de AMLO; y en la última columna obsérvese el contraste con las políticas económicas características de la estrategia de desarrollo económico liderado

por el Estado, vigente desde el gobierno de Lázaro Cárdenas hasta 1982, con variantes de izquierda y de derecha dentro de los límites del modelo.

Examinemos ahora puntualmente la aplicación del decálogo de políticas económicas neoliberales del Consenso de Washington durante el periodo de gobierno de AMLO.

Primer mandamiento neoliberal: “liberalización del comercio exterior” (Williamson, 1991: 46). Esta liberalización fue realizada a marchas forzadas desde el gobierno de Miguel de la Madrid, completada bajo el gobierno de Salinas y mantenida hasta el presente por el gobierno de AMLO. Los permisos previos de importación, que en el decenio 1971-1980 protegían al 74.1% del valor de nuestras importaciones, bajaron al 19.8% de ese valor en 1988, al 7.2% en el sexenio 2013-2018; y se ubicaron en 8.2% de ese valor en el quinquenio 2019-2023. Paralelamente, el arancel promedio ponderado se redujo de 17.4% en el bienio 1981-1982, a 9.2% en el sexenio 1983-1988, a 0.6% en el sexenio 2013-2018 y se ubicó en 0.7% durante el quinquenio 2019-2023.

Segundo mandamiento neoliberal: “recibir bien la inversión extranjera directa, en vez de resistirla sobre bases nacionalistas” (Williamson, 1991: 49). La regulación de la IED característica de la estrategia de desarrollo liderada por el Estado, fue suprimida durante los gobiernos de Miguel de la Madrid, Salinas y Zedillo, creando un estatus de privilegio para la IED (Vidal, 2018 y Gutiérrez-Haces, 2006). Durante el gobierno de AMLO, la apertura neoliberal a la IED se mantiene. En su conferencia matutina del 6 de julio de 2021, AMLO afirmó: “México es de los países más atractivos en el mundo para invertir, tenemos la garantía de que no nos va a faltar inversión extranjera” (López Obrador, 2021).

Tercer mandamiento neoliberal: liberalización del sistema bancario para desembocar en un sistema de “tasas de interés determinadas por el mercado” (Williamson, 1991: 39). En México, la liberalización bancaria fue realizada a marchas forzadas entre 1988 y 1989; y completada bajo el gobierno de Zedillo. Esta legislación bancaria neoliberal ha sido fielmente mantenida por el gobierno de AMLO. Desde su discurso de clausura de la Convención Nacional de Banqueros, en marzo de 2019, el presidente López Obrador señaló, con el más puro enfoque neoliberal: “que los bancos se regulen con los bancos”, “que antes de pensar en regular se intente mejorar las condiciones para la competencia” (López Obrador, 2019b).

Cuarto mandamiento neoliberal: orientación de la economía hacia las exportaciones. “El crecimiento basado en la exportación –escribió Williamson– es el único tipo de progreso que puede lograr América Latina en la próxima década”. La fe en el crecimiento de las exportaciones como

la vía hacia el desarrollo es asumida por AMLO. Por ejemplo, en su conferencia matutina del 6 de julio del 2021 AMLO afirmó: “somos el principal socio comercial de Estados Unidos y cada vez es mayor el crecimiento de nuestras exportaciones, y esto significa empleos, significa bienestar, divisas y crecimiento económico” (López Obrador, 2021).

Quinto mandamiento neoliberal: desregulación de las actividades económicas. (Williamson, 1991: 54). La carrera desregulatoria –realizada desde tiempos de Miguel de la Madrid y de Salinas– suprimió los controles de precios sobre bienes y servicios básicos, eliminó el control de cambios, flexibilizó el mercado laboral, etcétera. El gobierno de AMLO mantiene intactas las desregulaciones neoliberales, con la excepción parcial de la subcontratación laboral.

Sexto mandamiento neoliberal: privatización de las empresas públicas (Williamson, 1991: 52). De las 744 empresas de participación estatal mayoritaria que existían en 1982, 492 fueron privatizadas o liquidadas durante el gobierno de MMH, 146 en el gobierno de Salinas; y casi todas las demás lo fueron durante el gobierno de Zedillo. El gobierno de AMLO mantiene las privatizaciones previamente realizadas.

Séptimo mandamiento neoliberal: fortalecer los derechos de propiedad privada, mediante reformas legislativas. “Unos derechos de propiedad bien asegurados constituyen un prerrequisito básico para la operación eficiente del sistema capitalista” (Williamson, 1991: 55). Las reformas legislativas sobre derechos de propiedad abarcaron la legislación agraria, la de propiedad intelectual, la de inversión extranjera, la de sociedades mercantiles, etcétera. Este marco jurídico neoliberal es mantenido por el gobierno de AMLO.

Octavo mandamiento neoliberal: estricta “disciplina fiscal”. El objetivo –escribió Williamson– es evitar “un secular incremento del porcentaje de la deuda gubernamental respecto al PIB”. En su discurso de protesta como presidente de México, López Obrador afirmó: “No gastaremos más de lo que ingrese a la hacienda pública”; “No va a aumentar la deuda pública” (López Obrador, 2018: 7). En la práctica, se han observado dos momentos radicalmente distintos en el manejo de la política fiscal durante el gobierno de AMLO: en el bienio 2019-2020, cuando más se requería una política fiscal expansiva para enfrentar la recesión que comenzó desde el segundo trimestre de 2019 y, después, para enfrentar en 2020 los daños de la pandemia mediante un mayor gasto público en salud y en transferencias fiscales extraordinarias a los hogares afectados por la caída del empleo y/o de sus ingresos, el gobierno de AMLO aplicó una estricta disciplina fiscal. El segundo momento se observó en el último tramo del gobierno de AMLO con

una política fiscal expansiva, cuando era menos necesaria, que dejó un boquete fiscal de 5.9% del PIB (SHCP, 2024).

Noveno mandamiento neoliberal: “los recortes en el gasto público son la mejor forma de reducir el déficit presupuestario que incrementar los impuestos” (Williamson, 1991: 33). En los recortes al gasto público se observaron los dos momentos descritos en el párrafo anterior. Frente a la caída de los ingresos presupuestarios en 2019, el gobierno de AMLO procedió a recortar el gasto público a fin de cumplir las metas de balance fiscal. El jefe de la Oficina de la Presidencia, Alfonso Romo señaló orgulloso: “hay determinación de no incurrir en déficit fiscal. No tengan duda. Primero hace otras cosas (López Obrador) que no cumplir ese mandato”. “Vamos a pasar de una austeridad republicana a una pobreza franciscana” (*La Jornada*, 26/03/2019). Respecto al mandato de no “incrementar los impuestos”, el gobierno de AMLO se ha mantenido fiel.

Décimo mandamiento neoliberal: “un sistema fiscal eficiente –escribió Williamson– es aquel que cuenta con [...] moderados porcentajes de impuestos marginales”, es decir no se vale realizar reformas fiscales basadas en impuestos progresivos sobre el ingreso y la riqueza (Williamson, 1991: 36). El gobierno de AMLO ha asumido fielmente este mandamiento. En su discurso de protesta como presidente de México, López Obrador señaló: “no habrá necesidad de incrementar impuestos en términos reales, y ese es un compromiso que estoy haciendo” (Presidencia de la República, 2018). Y en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, López Obrador señaló: “no habrá nuevos impuestos ni alza de los impuestos en términos reales” (López Obrador, 2019: 49). Este mandamiento ha sido firmemente cumplido hasta el presente.

En suma: la estrategia económica neoliberal se mantiene esencialmente intacta bajo el gobierno de AMLO. Los resultados están a la vista: otro sexenio perdido para el desarrollo.

#### DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA MEXICANA DURANTE EL GOBIERNO DE AMLO

Para el cierre del sexenio, los datos duros del desempeño de la economía mexicana no son halagüeños. El crecimiento del PIB pronosticado para 2024 por los especialistas en economía del sector privado encuestados por el Banco de México, es de 2.26%. Si este pronóstico se cumple, el PIB habrá crecido a una tasa media de 0.94% anual durante el periodo 2019-2024, con un crecimiento acumulado de apenas 5.78% durante todo el sexenio. En términos per cápita, el PIB solo habrá crecido a una tasa media

de 0.13% anual, con un crecimiento acumulado de apenas 0.76% durante los seis años del gobierno de AMLO (cálculos propios con base en INEGI, 2024d y Banxico, 2024).

Estos decepcionantes resultados del gobierno de AMLO son consecuencia natural de su apego a las políticas económicas del Consenso de Washington. Ya lo había advertido Albert Einstein: “no esperes que las cosas cambien, si continúas haciendo lo mismo”.

Para ubicar el desempeño económico de la economía mexicana durante el sexenio 2019-2024 en la perspectiva histórica del periodo 1935-2024, presentamos el cuadro 2.

CUADRO 2  
INDICADORES MACROECONÓMICOS  
POR ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

Conceptos	Estrategia de desarrollo liderado por el Estado 1935-1982		Estrategia de desarrollo económico guiado por el mercado			
			1983-2018		2019-2024*	
	Crec. sexenal (%)	TMC anual (%)	Crec. sexenal (%)	TMC anual (%)	Crec. sexenal (%)	TMC anual (%)
Producto interno bruto	1,592.71	6.07	121.16	2.23	5.78	0.94
PIB por habitante	347.99	3.17	26.23	0.65	0.76	0.13
Productividad del trabajo	321.87	3.04	19.64	0.50	3.34	0.55
Productividad total de los factores	120.98	2.51	-7.77	-0.22	-0.83**	-0.21**

\* Estimaciones al cierre del sexenio con base en Banxico (2024) e INEGI-SCNM, 2024c.

\*\* Datos a 2022, último disponible.

FUENTE: Elaboración propia con base en: Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM), INEGI (2015); e INEGI (2024a, 2024b, 2024c), con ensambles en 1989, 2001, 2006 y 2016; para PIB per cápita, la serie anterior con población de CONAPO (2024); para productividad del trabajo, la serie de SCNM antes definida; y para Productividad total de los factores serie hasta 2018 con base en Kehoe (2012) y actualizado a 2020 en su página web <https://users.econ.umn.edu/~tkehoe/>; para el periodo 2019-2022 con base en INEGI (2024d).

Para empezar, obsérvese que durante el sexenio de AMLO el PIB cerrará con un crecimiento de 0.94% anual, inferior al crecimiento económico observado no solo durante el periodo 1935-1982 (6.10% anual), sino también inferior al observado durante los seis sexenios previos del neoliberalismo en México (2.3% anual en el periodo 1983-2018). En términos per

cápita, el PIB cerrará el sexenio con un crecimiento acumulado de 0.76%, con una tasa media de 0.13% de crecimiento anual; contra un crecimiento de 3.2% anual bajo la estrategia de desarrollo liderada por el Estado, con un crecimiento acumulado de 348% en 48 años; y contra un crecimiento de 0.65% anual durante el periodo 1983-2018, con un crecimiento acumulado de 26.23% en 36 años.

Obsérvese que la productividad del trabajo en el conjunto de la economía creció a una tasa media de 3% anual durante el periodo 1935-1982, de operación de la estrategia de desarrollo económico liderado por el Estado, con un crecimiento acumulado de 321.9% en 48 años. Bajo la estrategia económica neoliberal o de desarrollo económico guiado por el mercado, la productividad del trabajo solo creció 0.68% anual durante el periodo 1983-2018, con un crecimiento acumulado de apenas 29.3% en 36 años. En el sexenio de AMLO cerrará con un crecimiento acumulado de 3.34% anual, con una tasa media de 0.55% anual.

El contraste es aún más dramático en términos de productividad total de los factores (PTF), indicador que refleja la eficiencia agregada en la utilización de los recursos mediante la adopción de avances tecnológicos, mejoras organizativas y cambios en la estructura de la planta productiva. Las series estadísticas de este indicador comienzan en 1950: bajo la estrategia de desarrollo liderado por el Estado la PTF creció a una tasa media de 2.5% anual en el periodo 1950-1982, con un crecimiento acumulado de 121% en 32 años; bajo la estrategia neoliberal la PTF no aumentó, sino que disminuyó a una tasa media de -0.22% anual durante el periodo 1983-2018, con un decremento acumulado de -7.7% en 36 años. Durante el gobierno de AMLO la PTF cayó a una tasa media de 0.21% anual con un decremento acumulado de 0.83% en el periodo 2019-2022.

Los contrastantes resultados de ambas estrategias económicas se explican precisamente por las políticas económicas que configuran cada una de las estrategias económicas.

Para el próximo gobierno, la disyuntiva consistirá en mantener vigente la estrategia de desarrollo económico guiado por el mercado, heredada del gobierno de AMLO, o transitar a una nueva estrategia heterodoxa de desarrollo económico.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banxico (2024), *Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: Mayo 2024*.
- Calva, José Luis (2000), *México más allá del neoliberalismo*, México: Plaza y Janés.

- Calva, José Luis (2019), “Expectativas para la economía 2019-2024”, ponencia presentada en Conferencia del IIEc-UNAM, en: <https://www.youtube.com/watch?v=qtdMuPCzqzs>, 12 de marzo de 2019.
- Cárdenas, Enrique (2015), *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- CONAPO (2024), *Indicadores demográficos de México de 1950 a 2050*, 2024, en: [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa\\_Ind\\_Dem18/index\\_2.html](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html)
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2019), “Orígenes del neoliberalismo”, en Calva, José Luis (coord.), *La economía de México en el TLCAN: balance y perspectivas frente al T-MEC (USMCA)*, México: Juan Pablos Editor-CNU-UACH, edición electrónica.
- González, Susana (2019), “Pidió AMLO más recortes a secretarías, afirma Romo”, *La Jornada*, 26-Marzo-2019.
- Gutiérrez-Haces, María Teresa (2006), “Entre la protección a la inversión extranjera directa y la disciplina sobre los gobiernos: el caso del capítulo XI del TLCAN”, en Mónica Gambrill (ed.), *Diez años del TLCAN en México*, México: UNAM.
- Hansen, Roger D. (1971), *La política del desarrollo mexicano*, México: Siglo XXI.
- INEGI (2015), *Estadísticas históricas de México 2014-2015*, México, en: <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825058203>
- INEGI (2024a), *Sistema de Cuentas Nacionales Base 1980*, [citado 2022-10-27], en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/sistema-de-cuentas-nacionales-de-mexico-sectores-institucionales>.
- INEGI (2024b), *Sistema de Cuentas Nacionales Base 1993*, [citado 2022-10-27], en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/sistema-de-cuentas-nacionales-de-mexico-sectores-institucionales>.
- INEGI (2024c), *Sistema de Cuentas Nacionales Base 2013*, [citado 2022-10-27], en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/#D116015100210>
- INEGI (2024d), *Banco de Información Económica, Indicadores económicos de coyuntura*, en: <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>
- Kehoe, Timothy J. y Meza, Felipe (2012), “Catch-up Growth Followed by Stagnation: Mexico, 1950–2010”, *Federal Reserve Bank of Minneapolis*, working paper 693.
- Linares, José Raúl (2019), “Neoliberalismo estilo 4T”, *Proceso*, México, en: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2019/7/6/neoliberalismo-estilo-4t-227460.html>, 30 de junio.
- López Obrador, Andrés Manuel (2018), *Versión estenográfica de toma de protesta en ante el Congreso de la Unión*, 01 de diciembre de 2018.
- López Obrador, Andrés Manuel (2019a), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.
- López Obrador, Andrés Manuel (2019b), *Versión estenográfica. Discurso de clausura de la 82 Convención Bancaria*, en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/03/22/version-estenografica-clausura-de-la-82-convencion-bancaria-en-acapulco-guerrero/>, 30 de julio de 2021.

- López Obrador, Andrés Manuel (2021), *Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador*, 6 de julio de 2021, en: <https://www.gob.mx/presidencia/galerias/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-6-de-julio-de-2021>
- Moreno-Brid, Juan Carlos (2019), “The demise of neoliberalism in Mexico today: if so, so what?”, en: *World economics association*, Volume 9, Issue 1, abril, en: <https://www.worldeconomicsassociation.org/newsletterarticles/neoliberalism-in-mexico/>
- Ortiz Mena, Antonio (1998), *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, COLMEX-FCE.
- Presidencia de la República (2018), *Discurso de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, en: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/discurso-de-andres-manuel-lopez-obrador-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos?idiom=es>, 01-diciembre.
- Reyes Osorio, Sergio (1974), *Estructura agraria y desarrollo agrícola*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Román Morales, Ignacio (2019), “¿El fin del neoliberalismo?”, *Análisis Plural*, primer semestre de 2019, Tlaquepaque, Jalisco: ITESO, pp. 61-80.
- Romero-Sotelo, María Eugenia (2019), “Las raíces de la ortodoxia en México”, en Calva, José Luis (coord.), *La economía de México en el TLCAN: balance y perspectivas frente al T-MEC (USMCA)*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios.
- Salas-Porras, Alejandra (2019), “Los arquitectos del proyecto neoliberal en México”, en Calva, José Luis (coord.), *La economía de México en el TLCAN: Balance y perspectivas frente al T-MEC (USMCA)*, México: Juan Pablos Editor-CNU-UACH, edición electrónica.
- SHCP (2024), *Criterios Generales de Política Económica 2025*, en: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/paquete\\_economico/cgpe/cgpe\\_2025.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2025.pdf)
- Solís, Leopoldo (1970), *La realidad económica mexicana; retrospectiva y perspectivas*, México: Siglo XXI.
- Vernon, Raymond (1967), *El dilema de la economía mexicana*, México, Diana.
- Vidal, Gregorio (2018), “La inversión extranjera directa y las transformaciones de la economía en México”, en Calva, José Luis, *Instituciones de crédito y financiamiento del desarrollo*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/instituciones-de-credito-y-financiamiento-del-desarrollo/>
- Villarreal, René (1988), *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque estructuralista (1929-1988)*, Fondo Monetario Internacional, México.
- Wilkie, J. W. (1978), *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, John (1991), *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México, Gernica.

SEGUNDA SECCIÓN  
CORRUPCIÓN SISTÉMICA Y CRISIS DE RÉGIMEN

## CRISIS DE RÉGIMEN EN MÉXICO

POST SCRIPTUM\*

ALBERTO J. OLVERA\*\*

México no es ajeno a las múltiples crisis simultáneas que experimenta el mundo: ni a la expansión del tipo populista de construcción de liderazgos y de establecimiento de gobiernos marcados por una franca concentración del poder; ni a la implantación de diversas formas de iliberalismo. Pero la forma que las ha experimentado es peculiar. Para empezar, fue el propio régimen autoritario priísta el que inició y encaminó la inserción de México en la globalización desde principios de los años noventa del siglo pasado, implantando un modelo neoliberal que integró la economía mexicana a la estadounidense. La transición a la democracia fue la más tardía de América Latina y durante mucho tiempo quedó incompleta, pues el PRI mantuvo un poder de veto después de la alternancia gracias a su peso parlamentario y a su poder territorial, dado que conservó la mayoría de las gubernaturas. Se trató de una transición conservadora, estrictamente limitada a la competencia electoral. La alianza “competitiva” entre el PRI y el PAN permitió la celebración de elecciones competidas, pero impidió una transformación de fondo del orden jurídico e institucional heredado del viejo régimen.

Hacia 2016 la alianza PRI-PAN empezó a mostrar fisuras y la corrupción y frivolidad del gobierno del presidente Peña Nieto erosionaron la legitimidad del orden híbrido –democrático/semiautoritario– neoliberal. La crisis económica, moral y política de este régimen, que se produjo en plenitud después de 2015, le permitió a Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ganar decisivamente las elecciones presidenciales de 2018 que adoptaron un carácter plebiscitario sobre la continuidad o no de los gobiernos basados en la alianza de facto entre el PRI y el PAN y la exclusión de la izquierda.

\* Post scriptum al capítulo “México 2018: crisis de régimen” (Olvera, 2018).

\*\* Universidad Veracruzana.

El triunfo de Morena en las elecciones federales y locales de 2018 fue tan generalizado que el poder de los gobernadores de oposición quedó muy acotado, debido a que el partido en el poder se convirtió en mayoría en 21 de los congresos locales, aunque sólo logró ganar 9 gubernaturas. Dicho triunfo abrumador concentró tal poder en las manos de AMLO que parecía que no tendría necesidad de polarizar al país, sino simplemente usar su mayoría para llevar a cabo su programa.

Esta condición mayoritaria se consolidó en las siguientes elecciones locales, entre 2020 y 2023, que le permitieron a Morena gobernar en 22 de los 32 estados en solitario y en otros 2 con aliados directos, así como en casi un tercio de los municipios, además de tener la mayoría tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados federal, así como en 25 cámaras de diputados locales.

Si bien la fractura política preexistente al gobierno de AMLO no tenía la profundidad ni las dimensiones nacionales que caracterizaron la experiencia de otros países, López Obrador se encargó de producir una nueva polarización desde el poder como mecanismo de legitimación de su gobierno, que en México no se ha correspondido con la existencia real de un polo opositor. De hecho, sorprende la ausencia de una verdadera oposición organizada. La crítica a López Obrador se ha limitado a algunos medios de comunicación y a ciertos sectores intelectuales minoritarios, pues no ha habido partidos políticos que planteen un reto a la actual hegemonía de Morena con un mínimo de credibilidad. Los partidos instituidos no han sido capaces de procesar una autocritica ni de renovar sus dirigencias.

El presidente López Obrador desarrolló en su gobierno una práctica política con claros tintes populistas. AMLO llena, uno a uno, los rasgos que permiten describir empíricamente un régimen populista. AMLO estableció desde su prolongada campaña por la presidencia una clara y clásica división entre el “pueblo bueno” y los “conservadores”, o “elite corrupta”. Por años el líder reclamaba ser la encarnación de ese pueblo, y en esa medida hablaba en nombre de él, por lo que las mediaciones civiles o políticas de todo tipo resultaban superfluas, innecesarias y hasta riesgosas. De ahí su crítica a los actores de la sociedad civil, que según él representan intereses privados; a los intermediarios clientelares y corporativos, tan básicos para el PRI durante décadas, y con los cuales aprendió a convivir el PAN, y quienes según AMLO en realidad sólo se apropiaban de los recursos que deberían llegar a los trabajadores y campesinos; a las asociaciones y cuerpos representativos de empresarios, que sólo miran por sus intereses.

Por otra parte, el presidente consideró desde un principio que el aparato estatal, las reglas, las leyes y las instituciones existentes eran una jaula que le impedía apurar su misión. Por eso había que pasar por encima de ellas, lo que implicó debilitarlas, colonizarlas (como hizo con éxito parcial con la Suprema Corte y por completo con la Comisión Nacional de Energía a través de designaciones a modo), anularlas políticamente (como se hizo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos al nombrar a una encargada carente de calificación profesional y de autonomía política); y con el Instituto Nacional de Acceso a la Información (paralizado durante dos años por falta de designación de sus consejeros), o de plano destruirlas, como se hizo con la Policía Federal.

López Obrador también apostó por el uso de mecanismos de democracia directa para sobrepasar los vetos legislativos o largos procesos judiciales. Usó “consultas populares” informales al principio de su mandato, una consulta siguiendo los marcos legales y un proceso de revocación de mandato que terminó en un ejercicio de ratificación en una increíble reversión de sentido del instrumento participativo. En todos los casos, la abierta manipulación política de los experimentos de democracia directa no sólo desnaturalizó su propósito, sino que ratificó su uso populista: la búsqueda de legitimación simbólica de decisiones ya tomadas por el líder.

En el camino del ataque a las instituciones del Estado, López Obrador ha intentado una y otra vez de pasar por encima de la división de poderes y con ello ha acentuado uno de los rasgos más negativos de la democracia mexicana: un presidencialismo que se impone sobre los niveles de gobierno estatal y municipal. Este reclamo de poder total se funda en un concepto populista de soberanía. AMLO ataca a todos los instrumentos de control y a la sociedad civil por no aceptar sus designios, y la centralización del poder en su persona no es sólo simbólica, discursiva, decisional, sino también ha implicado una intervención abierta en los otros órdenes de gobierno y en los otros poderes del Estado. No obstante, AMLO no ha logrado por completo dominarlos, ni controlar todo el territorio; su éxito ha sido relativo, gracias a la resistencia de los gobiernos estatales de oposición que quedan y la autonomía relativa de la Suprema Corte de Justicia.

Todos los elementos anteriores definen el carácter populista del ejercicio del poder por parte de AMLO: la combinación de gobierno unipersonal, desprecio por las instituciones, polarización inducida, cultura política iliberal y desinstitucionalización con improvisación de decisiones de política pública

AMLO ha carecido de una propuesta de gobierno coherente y viable. El ejercicio de gobierno de AMLO ha sido una colección desarticulada de

decisiones inspiradas en el proyecto desarrollista estatista y paternalista. La “Cuarta Transformación”, a pesar de su discurso rompedor, ha resultado un proyecto restaurador/actualizador de un viejo orden en el que el Estado tenía el control del desarrollo económico, y no había separación entre Estado y sociedad. El problema es que es imposible regresar a esa época, pues el capitalismo mexicano está integrado al de Estados Unidos, y el Estado no puede ya recuperar la centralidad económica. El principio de la unidad líder-pueblo es inaceptable en una democracia moderna.

El neopopulismo de López Obrador ha conducido rápidamente a una desinstitucionalización del Estado en áreas básicas de la acción pública, especialmente en la salud, la educación, la seguridad pública y la justicia. La militarización de la seguridad, de las fronteras y puertos, e incluso de los grandes proyectos de infraestructura, así como el carácter y gestión paternalista de la política social, han conducido a la opacidad de la gestión pública, y a la construcción de un Estado paralelo que profundiza la crisis estatal. Peor aun, la carencia de capacidades estatales ha reproducido a escala ampliada la más absoluta impunidad de los criminales.

La corrupción, el hipotético enemigo número uno de López Obrador, ha continuado en renovadas formas en su gobierno. El más sonado escándalo del sexenio es el de SEGALMEX (Seguridad Alimentaria Mexicana), institución que sustituyó a la CONASUPO en la función de garantizar el abasto de alimentos a la población más pobre. A pesar de la opacidad absoluta que ha caracterizado a todas las acciones gubernamentales, en este caso las propias instituciones (Auditoría Superior de la Federación y Fiscalía General) se vieron obligadas a actuar, seguramente con la autorización presidencial, dada la magnitud del escándalo. Sin embargo, fueron acusados y detenidos funcionarios de segundo rango, dejando libre al Director General de SEGALMEX, amigo de décadas de AMLO. Aun en este caso excepcional, la justicia fue parcial y selectiva, como lo ha sido en todos los casos de corrupción del sexenio de Peña Nieto, que hasta la fecha, por una razón u otra, tampoco han sido concluidos con sanciones adecuadas. López Obrador trató de utilizar unos pocos casos judicializados para tratar de involucrar a políticos de mayor vuelo, especialmente de la época del expresidente Calderón, en aras de culminar sus venganzas personales. La grotesca politización de la justicia en el gobierno de AMLO ha conducido a la profundización de la crisis institucional de las fiscalías, problema que el presidente evade reconocer, culpando de la denegación generalizada de justicia que padece el país al poder judicial, que a nivel federal se ha negado en los últimos dos años a someterse a los caprichos presidenciales.

Nuevos escándalos de corrupción involucran a los hijos del presidente y a una red de jóvenes empresarios asociados a ellos que al parecer han lucrado con los megaproyectos presidenciales, en especial la construcción del Tren Maya y PEMEX ha continuado siendo, como siempre, una institución saturada de tráfico de influencias, dando lugar a la adjudicación de contratos a empresas fantasmas o recién creadas. Por su parte, la Secretaria de Energía Rocío Nahle, actualmente candidata al gobierno de Veracruz, se ha visto envuelta también en recientes escándalos al descubrirsele múltiples propiedades en el país y en el extranjero.

La impunidad es la marca del sexenio, al igual que lo fue en el sexenio de Peña Nieto. Pero mientras para éste la corrupción era una parte normal del ejercicio de gobierno, se supone que para AMLO era un pecado mortal. La falta de sanción a la corrupción pasada y presente marcará al gobierno de López Obrador, tanto como la inseguridad y la violencia y la dramática crisis del sistema de salud.

El “cambio de régimen” se ha tornado en una crisis de régimen, pues se ha destruido una parte del orden neoliberal sin construir un nuevo orden más democrático. Los actores políticos del pasado sobreviven en los márgenes sin representar alternativa alguna. México vive una especie de interregno cuyo desenlace es imprevisible. Los movimientos sociales parecen ser los únicos portadores de alternativas creíbles, pero que por ahora son sólo un horizonte lejano ante la imposibilidad de traducir en fuerza política su potencial de transformación social y cultural.

La hibridación entre democracia y autoritarismo, que ya caracterizó a los gobiernos de la transición en términos territoriales, ha continuado en el gobierno de López Obrador a un nivel mucho más alto de generalización de prácticas illiberales y con un gobierno federal más autoritario que los anteriores. El neopopulismo mexicano ha generado en poco tiempo una descomposición política, una crisis institucional y un mayor empoderamiento del crimen organizado sin haber democratizado la vida política y social, problemas de los cuales será muy difícil salir en los próximos años.

## BIBLIOGRAFÍA

Olvera, Alberto J. (2018), “México 2018: crisis de régimen”, en Calva, José Luis (coord.), *Trampas de desigualdad y cambios de régimen*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/trampas-de-desigualdad-y-cambios-de-regimen/>

## AVANCES Y CONTRADICCIONES DE LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN DE LA 4T<sup>1</sup>

JOSÉ BAUTISTA FARÍAS\*

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024 se planteó “erradicar la corrupción del sector público”<sup>2</sup> como uno de los objetivos centrales del gobierno de la llamada cuarta transformación (4T), con los siguientes compromisos:

1) Asegurar, que ningún servidor público pueda beneficiarse del cargo que ostenta; 2) prohibir las adjudicaciones directas; 3) tipificar la corrupción como un delito grave; 4) fomentar la colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales; 5) establecer la obligatoriedad de las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses de todos los servidores públicos; 6) eliminar el fuero de los altos funcionarios; 7) monitorear en tiempo real el dinero de las adquisiciones; 8) realizar verificaciones obligatorias de los precios de mercado antes de cualquier adquisición; 9) proponer al Congreso la Ley Federal de Combate al Conflicto de Interés; 10) poner fin a la indiscriminada contratación de personal de confianza.

Al término del gobierno de AMLO, de los diez compromisos solo se han cumplido cuatro:

*Tipificar la corrupción como delito grave.* El 6 de diciembre de 2018, el Senado de la República publicó en el DOF reformas al artículo 19 de la Constitución para ampliar el catálogo de delitos graves que ameritan prisión preventiva de oficio, entre ellas los delitos en materia de corrupción, el robo y tráfico de hidrocarburos, el robo al transporte, el uso de los programas sociales con fines electorales, entre otros.<sup>3</sup>

*Fomentar la colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales.* En 2021 México firmó la Declaración de Punta del Este, que es un llamado a fortalecer la acción contra la evasión fiscal y la corrupción

\* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, ITESO.

impulsado por Ministros y Viceministros de países latinoamericanos en la reunión del Foro Global realizada en Punta del Este, Uruguay, en noviembre de 2018.<sup>4</sup>

*Hacer obligatorias las declaraciones: patrimonial, fiscal y de intereses de los servidores públicos.* No obstante que, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada el 18 de julio de 2016, se contempla esta obligación (artículos 27, 28 y 29), el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción elaboró y aprobó los nuevos formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses (el 24 de diciembre de 2019), la Secretaría de la Función Pública dio a conocer el formato y una guía en su página web (DeclaraNet).<sup>5</sup>

*Eliminar el fuero de los altos funcionarios.* El 19 de abril de 2018, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen que elimina el fuero constitucional para todos los servidores públicos, incluido el presidente de la República, quienes podrán ser imputados penalmente ante la comisión de un delito.<sup>6</sup>

Además de la poca relevancia práctica de estos avances, la mayoría de los compromisos siguen pendientes y en algunos casos se hace lo opuesto, sobre todo en los temas de las adjudicaciones directas y el conflicto de interés. Veamos algunos casos:

*Adjudicaciones directas.* De acuerdo con la plataforma CompraNet, en los primeros nueve meses de 2020 la Administración Pública Federal (APF) celebró 104,999 contratos por un total de 333,920 millones de pesos (mdp). Del total de contratos, 83,261 (70.3%) han sido entregados por adjudicación directa. Durante el 2021, la APF entregó un total de 157,796 contratos de los cuales el 80.3% se adjudicó directamente; el 10.3% se hizo mediante licitaciones públicas; el 6.1% por invitación restringida y el 3.2% por “otros” (sin especificar). Según este estudio de Mexicanos Unidos Contra la Corrupción y la Impunidad (MUCCI), en el área de comunicación social y publicidad, el 90% de los contratos se llevaron a cabo sin licitar y las 10 empresas que han recibido más recursos ganaron el 100% de sus contrataciones mediante adjudicación directa. Las instituciones con mayores montos y porcentajes de adjudicaciones directas fueron el IMSS, el Banco del Bienestar y el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI).<sup>7</sup>

En un estudio comparativo de las tres últimas administraciones federales (2006–2020) se observó que la asignación directa se mantiene como el recurso preferido de las autoridades para efectuar las compras y asignar obra pública.<sup>8</sup> El gobierno de López Obrador no es la excepción, no obstante su promesa de prohibirlos.

*Conflicto de interés.* La remodelación del estadio de beisbol en Guacamayas de Palenque por parte de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con un costo de 89 mdp, cuyo fundador y director del equipo es Pío López Obrador, hermano del presidente.<sup>9</sup> A principios de 2022, José Ramón López Beltrán, hijo del presidente, se dio a conocer que este laboró desde el 2020 en la empresa KEI Partners, vinculada con el grupo Videnta. En 2018, AMLO nombró a Daniel Chávez –fundador de dicho grupo– como parte de su Consejo Asesor Empresarial, quién además fue supervisor honorífico del Tren Maya.

Aunado a lo anterior, en octubre de 2019, se hizo público que siete dependencias federales (IMSS, ISSSTE, Secretaría de Comunicaciones, Conagua, Correos de México, Fiscalía General de la República y el Instituto de Transportes) firmaron 16 contratos con seis empresas fantasmas por 123.4 mdp.<sup>10</sup> Destaca también el caso Segalmex, derivado de la fiscalización a las cuentas públicas de 2018, 2019 y 2020 por parte de la Auditoría Superior de la Federación, que dio lugar a 20 denuncias penales contra las dependencias de: Seguridad Alimentaria Mexicana, Secretaría de Desarrollo Rural (Sader) y Diconsa. “En marzo de 2023 la FGR fue contra 22 personas por simular la compra de miles de toneladas de azúcar por más de 142 millones de pesos –entre ellas a 12 funcionarios de Segalmex, a quienes se les acusa de delincuencia organizada, peculado y desfalco millonario– pero en realidad los daños al erario podrían superar los 15,000 mdp. La gigante corrupción, incluye la supuesta entrega de programas sociales a beneficiarios no existentes, pérdida de fertilizantes y contratación de insumos nunca recibidos”.<sup>11</sup>

En el análisis del discurso del combate a la corrupción por la 4T, Gabriel Rojas (2020) concluye que no es muy distinta a la de los gobiernos neoliberales anteriores, ya que existen similitudes en la definición simplista del fenómeno de la corrupción, por ejemplo, la del Banco Mundial en 1997: “el abuso de recursos públicos para el beneficio privado”.<sup>12</sup>

Esta definición reduce la corrupción a un problema de individuos (de manzanas podridas), en la que resulta útil tipificar conductas indeseables en un contexto específico de apertura comercial, desregulación de mercados y globalización. Desde este enfoque el problema es una excesiva intervención del Estado, que facilita la discrecionalidad y la opacidad. Estas condiciones no solo están presentes en la 4T, sino que se han exacerbado.

El ejemplo del presidente no fue suficiente para acabar con la corrupción, máxime si se anuló desde la 4T al Sistema Nacional Anticorrupción y se desaparecen a los organismos que tutelan el derecho de acceso a la información, como es el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a

la Información y Protección de Datos Personales (INAI), como se ha propuesto en una de las reformas enviadas por el presidente Andrés Manuel López Obrador al Congreso el 5 de febrero de 2024. Los avances en el combate a la corrupción en su administración fueron mínimos, el problema se mantiene igual, o quizás más vigoroso que antes.

## NOTAS

<sup>1</sup> El presente artículo es una ampliación y actualización del publicado en Bautista (2021).

<sup>2</sup> Lopez Obrador (2019).

<sup>3</sup> Ver: Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de prisión preventiva oficiosa, publicado en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-12-06-1/assets/documentos/Dict\\_PC\\_art\\_19\\_CPEUM\\_prision\\_preventiva.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-12-06-1/assets/documentos/Dict_PC_art_19_CPEUM_prision_preventiva.pdf)

<sup>4</sup> Ver: Declaración de Punta del Este – Un llamado a fortalecer la acción contra la evasión fiscal y la corrupción, en: <https://web-archiv.e.oecd.org/temp/2024-06-07/564539-declaracion-de-punta-del-este.htm#documentos>

<sup>5</sup> Ver: <https://www.gob.mx/sfp/articulos/nuevo-sistema-para-la-presentacion-de-declaraciones-patrimoniales-y-de-intereses-2020-230836>

<sup>6</sup> Ver: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Abril/19/5302-Diputados-aprueban-eliminar-fuero-Constitucional>

<sup>7</sup> Ver: “Adjudicaciones directas, el método preferido para contrataciones durante el gobierno de AMLO”, Unidad de Investigación Aplicada de Mexicanos Unidos Contra la Corrupción y la Impunidad, 3/02/2022, <https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-el-metodo-preferido-del-gobierno-de-amlo/>

<sup>8</sup> Véase Núñez (2020).

<sup>9</sup> Olmos (2021).

<sup>10</sup> Casar (2024).

<sup>11</sup> Op. Cit. (p. 68).

<sup>12</sup> Rojas (2020).

## BIBLIOGRAFÍA

Bautista Farías, José (2021), “Contradicciones de la 4t en la lucha anticorrupción” Clavigero, No. 21, ago – sep/ 2021, ITESO, p. 4, en: <https://clavigero.iteso.mx/2021/08/18/clavigero-num-21/>

Casar, María Amparo (2024), “Los puntos sobre las íes. El legado de un gobierno que mintió, robó y traicionó”, *Debate*, p.67.

López Obrador, Andrés Manuel (2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024*, 30/ abril/2019, p. 14, en: [https://cutt.ly/PND\\_2019-2024](https://cutt.ly/PND_2019-2024)

- Núñez, Leonardo (2020), “El mes con más recursos de contrataciones directas y en camino a un nuevo récord”, en *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, 15/octubre/2020, en: [https://cutt.ly/mes\\_con\\_mas\\_recursos](https://cutt.ly/mes_con_mas_recursos)
- Olmos, Raúl (2021), “Remodelará Gobierno de AMLO estadio para equipo de beisbol presidido por Pío López Obrador”, en *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, 11/enero/2021, en: [https://cutt.ly/remodelara\\_gobierno\\_de\\_AMLO](https://cutt.ly/remodelara_gobierno_de_AMLO)
- Rojas, Gabriel (2020), “Análisis discursivo del combate a la corrupción: la 4T no es muy distinta a la del neoliberalismo”, *Nexos*, 29/octubre/2020, en: [https://cutt.ly/analisis\\_discursivo](https://cutt.ly/analisis_discursivo)

## EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DURANTE EL GOBIERNO DE AMLO: PROMESAS Y RESULTADOS

JOSÉ LUIS CALVA\*

Al rendir protesta como presidente de México ante el Congreso de la Unión, AMLO afirmó: “iniciamos hoy la cuarta transformación política de México”, “una transformación pacífica y ordenada, pero al mismo tiempo profunda y radical, porque se acabará con la corrupción y con la impunidad” (López Obrador, 2018a: 2). Previamente –en su fiesta postelectoral del 2 de julio– AMLO adelantó: “erradicar la corrupción y la impunidad será la misión principal del nuevo gobierno” (López Obrador, 2018b: 2).

Ciertamente, la tarea no pintaba fácil, como lo reconoció AMLO frente al Congreso: “según la última medición de Transparencia Internacional ocupamos el lugar 135 en corrupción entre 176 países evaluados y pasamos a ese sitio luego de estar en el lugar 59 en el 2000, subir al 70 en el 2006, escalar al 106 en el 2012 y llegar en 2017 a la vergonzosa posición en que nos encontramos” (López, 2018a: 3). No obstante, en octubre de 2018, AMLO había prometido: “de estar en el lugar 135 colocado como uno de los países más corruptos del mundo”, México “va a ser de los primeros lugares en honestidad, es el gran aporte de la cuarta transformación de la vida pública del país” (López, 2018c: 3-4).

Las expectativas de la ciudadanía eran inicialmente muy elevadas. En marzo de 2019, frente a la pregunta: “¿cree usted que la corrupción aumentará o disminuirá en los próximos doce meses?”, el 52% de los entrevistados afirmó que “disminuirá” y sólo el 23% afirmó que “aumentará”, según encuesta realizada por Reforma y MCCI: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (Reforma, 13/III/2019: 6).

En septiembre de 2019, Transparencia Internacional publicó el *Barómetro Global de la Corrupción en América Latina*, basado en encuestas de opinión entre los ciudadanos de dieciocho países latinoamericanos, que fueron realizadas durante los meses de enero a marzo de 2019. Frente

\* Instituto de investigaciones Económicas de la UNAM.

a la pregunta: “¿cómo está actuando su Gobierno contra la corrupción?”, el 61% de los ciudadanos mexicanos afirmó que “bien”; y solo el 36% aseguró que “mal”. Como era de esperarse, AMLO no tardó en cacarear el huevo: “mientras en América Latina 57% de la población tiene una imagen negativa de sus respectivos gobiernos en la lucha contra la corrupción, en México esa percepción es ahora de 36%, de acuerdo con el estudio de Transparencia Internacional” (López, 2019b: 73).

Sin embargo, las encuestas realizadas en el primer trimestre de 2019 –tanto la de Reforma-MCCI, como la de Transparencia Internacional– lo que realmente reflejaban era la elevada credibilidad del discurso anticorrupción de AMLO.

Pero las expectativas halagüeñas de la ciudadanía fueron desvaneciéndose ante los decepcionantes resultados del combate a la corrupción. En marzo de 2020, frente a la pregunta: “¿durante los próximos doce meses la corrupción disminuirá o aumentará?”, sólo el 34% de los ciudadanos afirmó que “disminuirá”, frente a 52% en 2019; mientras que las respuestas de que la corrupción “aumentará”, pasaron de 22.7% en 2019 a 42.7% en 2020 (Reforma-MCCI, 2020).

En enero de 2020, Transparencia Internacional, dio a conocer su Índice de Percepción de la Corrupción 2019. Las cifras de este índice no se basan en encuestas de opinión entre la ciudadanía, sino que son elaborados por especialistas con base en estudios realizados por trece prestigias instituciones internacionales (Global Insight Country Risk; IMD World Competitiveness; y Economist Intelligence Unit Country Risk Service, entre otras), que captan las principales manifestaciones de la corrupción, como el soborno, la desviación de fondos públicos, el nepotismo y la captura del Estado. Pues bien: la evolución del Índice de Percepción de la Corrupción desde 2017 hasta 2023 se presenta en el cuadro 1.

CUADRO 1  
ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN  
TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

PAÍSES	Calificación*							Lugar en el mundo**						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dinamarca	88	88	87	88	88	90	90	2	1	1	1	1	1	1
Alemania	81	80	80	80	80	79	78	12	11	9	9	10	9	8
Estados Unidos	75	71	69	67	67	69	69	16	22	23	25	27	24	24
Corea del Sur	54	57	59	61	62	63	63	51	45	39	33	32	31	32
Kenia	28	27	28	31	30	32	31	143	144	137	124	128	123	126
México	29	28	29	31	31	31	31	135	138	130	124	124	126	126

\* Los resultados se presentan en una escala de 100 (muy limpio) a 0 (muy corrupto).

\*\* El primer lugar es ocupado por el país menos corrupto; el número de países evaluados fue de 174 en 2012; y de 2017 a 2023 fueron 180 países.

FUENTE: Elaboración propia con base en Transparency International (2023).

El pobre desempeño de México en este índice durante el gobierno de AMLO fue explicado por Transparencia Mexicana como resultado de que “las grandes tramas de corrupción [entre las que menciona los casos de Odebrecht, Estafa Maestra y Segalmex] no han sido sancionados; ni se han devuelto a las arcas de la nación los recursos desviados. Cada vez hay más evidencia pública de que las autoridades [...] podrían utilizar las instituciones con un sesgo político-electoral”. Además, “la anhelada autonomía constitucional de la Fiscalía General no puede ser pretexto para abusar del poder” (Transparencia Mexicana, 2023: 2).

Las percepciones de la corrupción captadas por fuentes nacionales tampoco abonan la idea de que durante el gobierno de AMLO haya disminuido significativamente la corrupción. De acuerdo con la más reciente *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, en los trámites o contactos con autoridades que habitualmente registran elevados porcentajes de actos de corrupción no se observan reducciones significativas de corrupción durante el gobierno de AMLO (véase cuadro 2).

CUADRO 2  
PORCENTAJE DE USUARIOS QUE EXPERIMENTARON  
ALGÚN ACTO DE CORRUPCIÓN EN SERVICIOS PÚBLICOS

Por tipo de trámite o contacto con autoridad	2013	2015	2017	2019	2021	2023
Trámite para abrir una empresa	21.8	21.8	18.6	22.2	21.9	27.5
Permisos relacionados con la propiedad	21.9	22.3	25.1	24.8	22.3	23.5
Trámites ante el Ministerio Público	24.8	23.7	30.7	25.0	24.0	21.2
Contacto con autoridades de seguridad pública <sup>1</sup>	50.6	55.2	59.5	59.2	65.0	59.4

<sup>1</sup> Contacto con policías u otras autoridades de seguridad pública por incidentes de tránsito, infracciones, detenciones por riñas, faltas a la moral o administrativas.

FUENTE: INEGI-ENCIG (2022), Cuadro 4.8. Población de 18 años y más que tuvo contacto con algún servidor público, por los cuatro tipos de trámite, pagos, solicitudes de servicios y contacto más frecuentes, según experiencia con algún acto de corrupción.

En el ámbito empresarial, la “Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas” (ENCRIGE), en sus ediciones de 2016 y 2020 –que son las únicas ediciones de la ENCRIGE hasta ahora publicadas–, arrojó los siguientes resultados: en 2020, el 19.7% de las empresas cayeron en actos de corrupción al “participar en licitaciones”, contra 12.9% en 2016; en 2020, el 23.12% cayeron en corrupción para ganar contratos gubernamentales, contra 13.95% en 2016; para evitar la clausura, el 35.78%

de las empresas cayeron en actos de corrupción en 2020, contra 30.75% en 2016; para obtener licencias o permisos, el 36.42% cayeron en actos de corrupción en 2020, contra 30.76% en 2016, etcétera (véase cuadro 3).

CUADRO 3  
EMPRESAS\* SEGÚN LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN

Empresas que cayeron en actos de corrupción por tipo de evento	Oct-Dic 2016		Nov-Dic 2020	
	Empresas afectadas según percepción de motivos		Empresas afectadas según percepción de motivos	
	Número de empresas	% del Total	Número de empresas	% del Total
Participar en licitaciones	581,033	12.90	813,915	19.71
Ganar contratos gubernamentales	628,150	13.95	954,869	23.12
Evitar el cumplimiento de la ley	821,977	18.25	990,146	23.97
Obtener un servicio	998,231	22.17	1,115,047	27.00
Evitar inspecciones	1,125,213	24.99	1,380,294	33.42
Pagar menos impuestos	1,317,999	29.27	1,441,666	34.91
Evitar la clausura	1,337,936	29.71	1,477,792	35.78
Obtener licencias/permisos	1,384,613	30.75	1,504,330	36.42
Evitar multas o sanciones	1,775,597	39.43	1,565,923	37.92
Agilizar trámites	2,908,838	64.59	2,996,873	72.56
Otro	49,685	1.10	33,442	0.81
No cayeron en actos de corrupción	100,629	2.23	255,613	6.19
Total de empresas	4,503,272	100.00	4,129,983	100.00

\* “Se refiere a aquellas unidades económicas denominadas «empresas», las cuales bajo una sola entidad propietaria o controladora combinan acciones y recursos para realizar actividades de producción de bienes, compra-venta de mercancías o prestación de servicios, sea con fines mercantiles o no. Pueden estar integradas por uno o más establecimientos” (INEGI-ENCRIGE 2020, Principales resultados: 5).

FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI (2022). *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas*, 2016 cuadro 6.24 y 6.21; 2020 cuadro 6.28 y 6.25.

En suma: las encuestas realizadas en México por el INEGI confirman que durante el gobierno de AMLO la corrupción se mantiene, por lo menos, en niveles tan elevados como los observados durante el gobierno de Peña Nieto.

#### CAUSAS DE LOS DECEPCIONANTES RESULTADOS DEL GOBIERNO DE AMLO EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

La explicación del decepcionante desempeño del gobierno de AMLO en el combate a la corrupción se encuentra en la debilidad del sistema de

instituciones formales e informales que inciden no solo en la integridad de los gobiernos sino también en su eficiencia. Para empezar, el índice de Capacidad para Combatir la Corrupción elaborado por Control Risk y Americas Society/Council of the Americas, para 15 países de América Latina, a partir de dieciocho variables institucionales en cada país, constituye una buena aproximación. La serie histórica para México muestra claramente el deterioro de casi todas las instituciones anticorrupción formales e informales durante el gobierno de AMLO (véase cuadro 4).

CUADRO 4  
CAPACIDAD PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO  
DURANTE EL GOBIERNO DE AMLO\*

<i>Variables consideradas en el índice de capacidad para combatir la corrupción</i>	<i>Años</i>				
	2019	2020	2021	2022	2023
Capacidad de las instituciones para combatir la corrupción	4.28	4.15	3.82	3.68	3.56
Independencia y eficacia del poder judicial	2.99	3.59	3.63	3.51	3.45
Independencia y eficacia de los organismos anticorrupción	4.25	3.83	3.33	3.50	3.00
Acceso a la información pública y transparencia general del gobierno	7.25	6.34	6.32	6.39	6.36
Independencia y recursos de la fiscalía general y agentes ministeriales	3.50	2.67	2.00	2.17	2.33
Conocimientos y recursos para combatir delitos de cuello blanco	4.50	4.44	4.40	4.12	4.06
Calidad de los instrumentos de delación premiada	2.50	3.33	3.00	2.67	3.00
Nivel de cooperación internacional en materia de corrupción	6.00	6.00	5.33	4.33	3.67
Democracia e instituciones políticas	4.52	4.55	4.08	3.72	3.62
Calidad y aplicabilidad de las leyes sobre financiamiento de campañas	4.68	5.05	4.78	4.27	4.10
Procesos legislativos y de gobierno	2.50	2.17	1.00	0.53	0.53
Calidad general de la democracia	6.30	6.20	6.10	6.10	6.00
Sociedad civil y medios de comunicación	6.47	6.24	6.35	6.22	5.62
Movilización de la sociedad civil contra la corrupción	8.00	7.20	7.00	6.33	4.67
Mejoras en la educación	6.05	6.26	5.60	5.66	5.47
Calidad de la prensa y del periodismo de investigación	6.10	5.89	6.68	6.56	6.54
Comunicaciones digitales y en redes sociales	5.74	5.61	6.12	6.31	5.80
ÍNDICE DE CAPACIDAD PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN (ICCC)	4.65	4.55	4.25	4.05	3.87

\* Las calificaciones se expresan en una escala de 0 (instituciones muy propicias para la corrupción) a 10 (instituciones muy eficientes para combatir la corrupción).

FUENTE: Elaboración propia con base en Americas Society/Council of the Americas y Control Risks (2022), *El índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC)*, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023.

Obsérvese que los retrocesos de nuestro país han sido especialmente notorios en: independencia y eficacia de los organismos anticorrupción (donde México descendió de 4.25 puntos en 2019 a 3.00 puntos en 2023); acceso a la información pública y transparencia general del gobierno (de 7.25 puntos en 2019 a 6.36 puntos en 2023); y movilización de la sociedad civil contra la corrupción (donde nuestro país bajo de 8.00 puntos en 2019 a 4.67 puntos en 2023).

Por eso, al dar a conocer en Bruselas su “Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción 2022”, el diagnóstico de Control Risk y Americas Society/Council of the Americas para el caso específico de México fue: “La reiterada promesa del presidente Andrés López Obrador de hacer prevalecer la integridad durante su mandato no ha ido más allá del discurso” (Bugarin, 2022: 1).

Ciertamente, en lugar de fortalecer las instituciones formales e informales de combate a la corrupción, lo que ha hecho el gobierno de AMLO ha sido debilitar el sistema de instituciones anticorrupción.

En su *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, AMLO anunció seis instrumentos de combate a la corrupción: “prohibir las adjudicaciones directas; establecer la obligatoriedad de las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses de todos los servidores públicos; eliminar el fuero de los altos funcionarios; fomentar la colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales; monitorear en línea y en tiempo real el dinero para adquisiciones y realizar verificaciones obligatorias de los precios de mercado antes de cualquier adquisición” (DOF, 2019: 14-15). Pero estas promesas han quedado solo en el papel.

En primer lugar, las adjudicaciones directas no solamente no se han prohibido, sino que en los primeros cinco años de gobierno de AMLO representaron el 81.3% de los contratos adjudicados por el gobierno federal, porcentaje mayor que el 78.8% observado durante el gobierno de Peña Nieto. Por el monto de los contratos solo el 47.3% fueron adjudicados por licitación pública durante los primeros 5 años del gobierno de AMLO; porcentaje menor que el 59.3% observado durante el gobierno de Peña Nieto (véase cuadro 5).

**CUADRO 5**  
**CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN COMPRANET**  
**PORCENTAJES DEL NÚMERO DE CONTRATOS Y DE SU MONTO MONETARIO**

Años	Número de contratos por tipo de procedimiento			Montos por tipo de procedimiento		
	Adjudicación directa	Licitación pública	Invitación restringida y Otros	Adjudicación directa	Licitación pública	Invitación restringida y Otros
2013	74.70	14.10	11.20	32.30	59.20	8.60
2014	74.90	14.00	11.20	27.50	63.10	9.40
2015	79.10	12.30	8.50	32.90	59.90	7.20
2016	80.30	11.40	8.30	34.10	55.30	10.60
2017	82.60	10.60	6.80	29.60	62.70	7.70
2018	81.00	12.80	6.10	36.10	55.90	8.10
2019	80.70	10.70	8.60	40.50	45.50	14.10
2020	80.90	10.70	8.40	43.70	39.40	16.90
2021	80.30	10.30	9.30	38.10	45.60	16.20
2022	79.53	11.20	9.26	34.06	47.19	18.73
2023	85.01	10.50	4.49	37.42	58.42	4.16
Promedios						
Con Peña Nieto	78.77	12.53	8.68	32.08	59.35	8.60
Con AMLO	81.29	10.68	8.01	38.76	47.22	14.02

FUENTE: Elaboración propia con base en: para el periodo 2011-2021 cifras tomadas de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, “Adjudicaciones directas el método preferido del gobierno de AMLO”; para 2022 y 2023 cifras tomadas del sitio web de Compranet, consultado el 03 de junio de 2024.

En segundo lugar, con relación a las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses de todos los funcionarios públicos, el problema no ha consistido en que no se presenten estas declaraciones, sino en que la autoridad encargada de cuidar su veracidad, la Secretaría de la Función Pública, no ha realizado eficazmente su tarea. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación reportó que “durante el ejercicio 2019, la SFP sólo practicó 92 investigaciones de evolución patrimonial de los servidores públicos, que representaron 0.02% del total de las declaraciones patrimoniales presentadas (575 mil 834)” (ASF, 2019: 159).

En tercer lugar, aunque formalmente se ha eliminado el fuero de los altos funcionarios públicos, de poco ha servido como lo prueba la inmunidad que, de hecho, cobija al exdirector de Segalmex.

En cuarto lugar, en cuanto a la promesa de “fomentar la cooperación internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales”, tampoco ha habido acciones concretas.

En quinto lugar, la promesa de “monitorear en línea y en tiempo real el dinero para adquisiciones”, ha quedado igualmente solo en el papel como lo prueba, entre otros casos, la gran estafa de Segalmex.

En sexto lugar, las “verificaciones obligatorias de los precios de mercado antes de cualquier adquisición”, han quedado también en una simple promesa.

Sin embargo, el mayor desatino en materia de combate a la corrupción durante el gobierno de AMLO consiste en haber torpedeado en vez de aceptar e impulsar la plena operación del Sistema Nacional Anticorrupción, formalmente constituido mediante el paquete de reformas constitucionales de 2015 en materia de combate a la corrupción y la reforma o nueva emisión de diez leyes federales en la materia durante 2016 (SFP, 2016 y SRE, 2015)

En consecuencia, en vez de escalar en el ranking latinoamericano de capacidad para combatir la corrupción, durante el periodo 2019-2023 nuestro país ha descendido. En la serie histórica elaborada por Control Risk y Americas Society/Council of the Americas, que a partir de 2020 incluye los mismos 15 países, México descendió de lugar 8 en 2020 al 11 en 2021 y al 12 en 2023 (Control Risk y Americas Society/Council of the Americas, 2023).

## BIBLIOGRAFÍA

- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2019), “Tercera entrega de la revisión de la Cuenta Pública 2019”, *Auditoría Superior de la Federación*, en: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/index.html>, consultado el 21 de julio de 2023.
- Bugarin, Inder (2022), “Ven rezago en la lucha anticorrupción de AMLO”, *El Universal*, 26-agosto-2022.
- Control Risk y Americas Society/Council of the Americas (2022), *El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC)*, publicaciones consultadas 2019, 2020, 2021 y 2022.
- Control Risk y Americas Society/Council of the Americas (2023), *El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC) 2023*, en: <https://www.as-coa.org/articles/el-indice-ccc-2023-muestra-bajo-presion-la-anticorrupcion-en-america-latina>, consultado el 24 de julio de 2023.
- DOF (2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Gobierno de México, 12 de julio de 2019.

- INEGI (2022), *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE)*, VI. Entorno del establecimiento y corrupción, en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encrige/2020/# Tabulados>
- López, Andrés Manuel (2018a), *Versión estenográfica de toma de protesta en ante el Congreso de la Unión*, 01 de diciembre de 2018.
- López, Andrés Manuel (2018b), *Palabras AMLO con motivo el triunfo electoral del 1 de julio*, 01 de julio de 2018, en: <https://lopezobrador.org.mx/2018/07/02/palabras-amlo-con-motivo-del-triunfo-electoral-del-1-de-julio/>, consultado el 21 de julio de 2023.
- López, Andrés Manuel (2018c), *Comunicado. Cualquiera que sea resultado de Consulta Nacional del Nuevo Aeropuerto, se termina la corrupción, afirma AMLO en última jornada de votaciones*, 28 de octubre de 2018, en: <https://lopezobrador.org.mx/2018/10/28/cualquiera-que-sea-resultado-de-consulta-nacional-del-nuevo-aeropuerto-se-termina-la-corrupcion-afirma-amlo-en-ultima-jornada-de-votaciones/>, consultado el 21 de julio de 2023.
- López, Andrés Manuel (2019b), *Hacia una economía moral*, Ed. Planeta, México.
- Reforma (2019), “Encuesta Reforma-MCCI. Ven Presidente honesto”, *Reforma*, 13-marzo-2019.
- Reforma-MCCI (2020), “Encuesta Reforma-MCCI. Perciben en un año mayor corrupción”, *Reforma*, 12-marzo-2020.
- SFP (2016), Secretaría de la Función Pública, “Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)”, *Secretaría de la Función Pública*, en: <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289?idiom=es>, consultado el 21 de julio de 2023.
- SRE (2015), Secretaría de Relaciones Exteriores, “Sistema Nacional Anticorrupción”, *Secretaría de Relaciones Exteriores*, en: <https://embamex.sre.gob.mx/repblicado-minicana/index.php/comunicados/297-sistema-nacional-anticorrupcion>, consultado el 24 de julio de 2023.
- Transparency International (2023), *Corruption perceptions index 2022*, en: [https://images.transparencycdn.org/images/Report\\_CPI2022\\_English.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf), consultado el 21 de julio de 2012.
- Transparencia Mexicana (2023), *Se estanca México en percepción de la corrupción: Transparencia Mexicana*, 30 de enero de 2024.

TERCERA SECCIÓN  
LAS TRAMPAS DEL POPULISMO

## LAS DEMOCRACIAS CONSTITUCIONALES Y EL POPULISMO DEL SIGLO XX

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ VÁZQUEZ\*

### INTRODUCCIÓN

Después de la amarga experiencia de la Segunda Guerra Mundial en la que millones de personas perdieron la vida, aumentó la exigencia de fortalecer los derechos humanos y sus garantías, lo que dio lugar a la creación de instrumentos internacionales y regionales de protección de estos derechos, así como de los respectivos órganos de control y supervisión de cumplimiento.

Aunado a lo anterior, se replanteó el papel que deben jugar las constituciones en la imposición de límites jurídicos al poder de las masas. Se trataba, ya no de poner límites al poder de los monarcas absolutos, sino al poder de las mayorías, a través de las normas jurídicas y, más concretamente, de las constituciones; pues se concibió que la legitimidad del poder debería de provenir no únicamente de una elección democrática, sino también del respeto y garantía de los derechos humanos que aquellas reconocen.<sup>1</sup>

Es la combinación de esos dos elementos, democracia y constitucionalismo, que conviven de una manera no pacífica, lo que conviene analizar al encontrarnos ante una nueva ola de populismo que ha tenido gran auge, tanto en gobiernos catalogados como de derecha o de izquierda, que si bien se guían por principios distintos, en la práctica, los gobernantes comparten la forma de hacer política mediante la utilización de un discurso performativo y del mito populista, así como por la colonización de los órganos del Estado.

En tal virtud, este trabajo tiene el propósito de exponer por qué el populismo representa un peligro para la democracia constitucional, ya que debilita a las instituciones, a la vez que mantiene movilizado al pueblo a

\* Profesor-investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango.

través de la guía del líder personalista que gobierna a un país y permanece en contacto directo y permanente con aquel.

Para alcanzar ese objetivo, la primera parte se centra en la conceptualización de la democracia constitucional; la segunda parte hace lo propio con el populismo; la tercera parte se centra en los efectos que en la realidad ha tenido el populismo sobre la democracia constitucional y, finalmente, se presenta una conclusión general.

## DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

Es un término que se compone de dos palabras, *democracia* y *constitucional*, que tienen un significado propio, diferente entre sí, pero que al utilizarlas como un solo término generan un concepto distinto.

En primer lugar, el término *democracia* ha significado diferentes cosas en distintas épocas, de ahí que para su análisis utilizo la herramienta denominada “modelo”, que es un esquema que nos permite conocer desde un punto de vista teórico los elementos que la componen. David Held,<sup>2</sup> en un estudio que tiene sobre la democracia en diferentes contextos, identifica diversos modelos de ésta a través de la historia.

La primera mención que él realiza es sobre la democracia ateniense que se desarrollaba cara a cara, hasta llegar a modelos más recientes, como el elitismo competitivo y la visión tecnocrática, pasando por el pluralismo hasta llegar a la democracia deliberativa y a la democracia participativa. En la democracia ateniense, el pueblo participaba directamente en la toma de decisiones (con exclusión de los esclavos, extranjeros y mujeres), cada persona tenía la oportunidad de expresar sus opiniones y sostenerlas a través del voto en la asamblea correspondiente. En forma posterior, debido al aumento de la población ello ya fue imposible, de ahí que surgieron los sistemas representativos. Ello vino a facilitar la toma de decisiones, pues la ciudadanía participa, si bien no de manera directa, sí en la elección de las personas que la representan.

Entonces, hay modelos que visualizan a la democracia como la participación directa del pueblo en la toma de decisiones, mientras que otros consideran que esta participación se realiza a través de los representantes. Entre estos últimos, hay modelos como el elitista competitivo de Joseph Shumpeter, quien cuestiona lo que él considera que era la teoría clásica de la democracia, ya que estima que no hay un bien común unívocamente determinado, y si lo hubiera, no implicaría que se tuvieran respuestas igualmente definidas para los problemas singulares, por lo que se desvanece el concepto particular de “voluntad del pueblo”. Para este autor es irreal

atribuir a la voluntad del individuo una independencia y calidad racional, pues cuando actúan en masa hay actitudes irracionales de las personas al romperse los frenos morales, de ahí que se estime que la democracia no quiere decir que el pueblo gobierne efectivamente, sino que “el papel del pueblo es crear un gobierno o algún otro organismo intermediario [...] el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle”.<sup>3</sup>

Para romper con ese elitismo y superar la crisis de representación<sup>4</sup> que existe actualmente en muchos sistemas políticos, y que la participación de la ciudadanía sea efectiva en la toma de decisiones, se impulsó la democracia participativa que opera a través de mecanismos de participación popular como el referéndum, la consulta popular, la iniciativa ciudadana, entre otros.

Por otra parte, hay modelos de democracia que la visualizan desde un punto de vista procedimental y otros desde un punto de vista sustancial o material. Dentro de la primera visión se encuentra Norberto Bobbio, uno de los más influyentes pensadores del siglo XX. Él considera que la democracia es un “conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*”.<sup>5</sup>

Frente a este modelo de democracia, tenemos el de la democracia sustancial, al cual no le basta enfocarse en *quién* toma las decisiones y *cómo* lo hace, sino que es necesario centrarse en *qué* es lo que va a decidirse. En esta corriente, se encuentran autores como Luigi Ferrajoli, quien cree que a las reglas procesales para la toma de decisiones que les dan validez formal, hay que agregar normas sustanciales las cuales podemos identificar con los derechos fundamentales reconocidos en las cartas constitucionales que constituyen la “esfera de lo indecible”.<sup>6</sup>

En suma, hay diferentes modelos de democracia, según sea el énfasis puesto en alguno de sus componentes: en la participación directa del pueblo, o bien, en la participación mediada por representantes; en el procedimiento para la toma de decisiones colectivas, o bien, en el contenido de estas últimas.

En cuanto al *constitucionalismo*, éste se puede visualizar desde diferentes ángulos. Para comenzar me refiero a él como un modelo jurídico-político que pretende la racionalización del poder político, “sometiéndolo a la ley, pretensión que equivale transformar la fuerza, la coerción, en una facultad regulada por normas jurídicas. O, con más precisión: llegar a un punto en que quienes gobiernan sólo pueden actuar cuando la ley los autoriza: de la manera, con los efectos y para los fines en ella previstos, dado

el supuesto de que también los gobernados únicamente pueden obrar dentro de la ley.<sup>7</sup>

El constitucionalismo se refiere al gobierno de leyes y no de personas, lo cual se justifica debido a que éstas tienen intereses propios y son presa de pasiones que las pueden llevar a tomar decisiones erróneas, lo cual genera incertidumbre. En un gobierno de normas jurídicas, las personas saben a qué atenerse y los gobernantes tienen la obligación de apegar su conducta a lo establecido por la Constitución, como ordenamiento supremo de la sociedad. De ahí la importancia de tener “constituciones políticas escritas y codificadas, y derecho constitucional son la culminación del constitucionalismo, y la figura que los resume: el Estado de derecho liberal.”<sup>8</sup>

También el constitucionalismo es una filosofía política que tiene como base la idea de limitar el poder: a) a través de normas jurídicas supremas que fijan la competencia de los órganos de poder, por ende, quedan limitados a realizar únicamente lo que establezcan esas normas; y b) dividiendo el poder,<sup>9</sup> con la finalidad de evitar que se concentre en un solo individuo (o grupo), como sucedió en las monarquías absolutas. Además, para proteger las libertades y los derechos humanos. Ambas vías<sup>10</sup> son utilizadas por el constitucionalismo contemporáneo.

Desde otro punto de vista, el constitucionalismo moderno puede ser concebido como un movimiento y un proceso histórico que tuvo sus raíces en Inglaterra, en los Estados Unidos de América y en Francia. Para Horst Dippel,<sup>11</sup> el origen del constitucionalismo se dio en los Estados Unidos de América, en la *Virginia Declaration of Rights*, del 12 de junio de 1776, emitida por los representantes del pueblo, que contiene los principios del constitucionalismo. Para el citado autor son diez: soberanía popular, anclaje del constitucionalismo en principios universales, declaración de derechos, gobierno limitado, la Constitución como ley suprema, gobierno representativo, separación de poderes, responsabilidad política y gobierno responsable, independencia judicial, así como un procedimiento de reforma constitucional.

Por su parte, Carlos Santiago Nino considera también que sobre el constitucionalismo subyace la idea de un gobierno limitado, pero entre más elementos se le añadan –a los que me referiré más adelante–, se vuelve más robusto, como si fuera un contínuum en el que, en un extremo, está un constitucionalismo débil, pero a medida que se avanza al otro extremo se va fortaleciendo hasta llegar a un constitucionalismo robusto en el que se consagran elementos democráticos. Ese contínuum se compone de los siguientes elementos: a) la versión más débil que equivale al *rule of law*, en donde el gobierno está limitado por normas jurídicas. Después

se agregan elementos y se robustece el constitucionalismo: b) una constitución protegida por procedimientos más difíciles de reformar que la legislación ordinaria; c) las restricciones formales que las constituciones imponen a las leyes sujetas a la supremacía, como la observancia de los principios de no retroactividad y taxatividad; d) la separación de poderes, con especial énfasis en la independencia judicial; e) el reconocimiento de derechos individuales que no pueden ser coartados por ningún órgano del Estado; f) el control judicial de la regularidad constitucional, que puede expulsar del orden jurídico a la legislación inconstitucional; g) la democracia que da origen a algunas instituciones de gobierno, y h) el “modelo particular de democracia que se tome y sus instituciones específicas, tales como la representación, la democracia directa, la necesidad de contar con un cuerpo legislativo colectivo y elegido popularmente, o con un órgano unipersonal, también popularmente electo, pero que reúna funciones legislativas y ejecutivas”.<sup>12</sup>

Además de dichos elementos, se pueden agregar otros como los derechos sociales, pues para que los derechos de libertad y políticos se puedan llevar a la práctica, es menester que existan las condiciones sociales necesarias para que no queden en mera declaración formal: “Si los derechos sociales son *precondiciones* de las libertades fundamentales y éstas son *precondiciones* de la democracia moderna, entonces los primeros son *precondiciones* de esta forma de gobierno”.<sup>13</sup>

Los dos elementos a los que antes hice referencia se encuentran en tensión permanente, pero se combinan y dan lugar a un tipo de democracia, con límites impuestos constitucionalmente. Como afirma Nino se combinan dos ideales: “el ideal de un proceso político participativo en el cual todos los afectados por las decisiones políticas tienen igual derecho a expresar su opinión en el proceso de formación de esas decisiones” (dimensión democrática). “En segundo lugar, se encuentra el ideal del gobierno limitado en el cual incluso la mayoría no puede afectar los intereses individuales protegidos”.<sup>14</sup>

En suma, la democracia constitucional surge como alternativa frente a los excesos en que pueden incurrir las mayorías si no se fijan límites jurídicos. Se trata, según Luigi Ferrajoli, de “un modelo de democracia fruto de un cambio radical de paradigma acerca del papel del derecho producido en estos últimos cincuenta años [...]”,<sup>15</sup> de tal manera que los consensos de masas no son ya la única fuente de legitimación del poder y considera que se redescubre el papel de las constituciones como límite y vínculo de los poderes públicos.

## POPULISMO

No hay un concepto único sobre populismo, pues éste se ha manifestado en diversos lugares y tiempos de formas muy diferentes. Hay quien considera que se trata: a) de una *ideología* “de pequeños pobladores rurales amenazados por el abuso del capital industrial y financiero”; b) de un *movimiento rural* “que busca realizar los valores tradicionales en una sociedad cambiante”, o bien, c) como *movimiento político* “que cuenta con el apoyo de la masa de la clase trabajadora urbana y/o del campesinado, pero que no es resultado del poder organizativo autónomo de ninguno de estos dos sectores.”<sup>16</sup> Incluso hay quienes le adscriben una connotación negativa, pues lo identifican con la demagogia, el engaño o la manipulación del pueblo.

Para Ernesto Laclau,<sup>17</sup> el populismo es “una forma de construcción de la política”, que se opone al institucionalismo radical que impone una visión que borra la confrontación de fuerzas opuestas. Por su parte, Jan-Werner Müller considera que, aunque si bien el populismo no niega los valores democráticos, sí distorsiona el proceso democrático, “es una forma degradada de la democracia”,<sup>18</sup> de tal manera que el peligro para esa forma de gobierno no viene del exterior, sino desde el interior de la propia democracia. Kurt Weyland, otro estudioso del populismo, cree que la confusión conceptual sobre el populismo se debe a que los académicos enfatizan atributos divergentes que adscriben a dominios diferentes, por eso él define que pertenece al dominio de la política, pues en los años setenta tuvo lugar la autonomía de ésta que desvincula lo político de la etapa de desarrollo económico; entonces, para él, el populismo es una “estrategia política a través de la cual líderes personalistas buscan o ejercitan el poder de gobierno basados en el apoyo directo, no mediado ni institucionalizado de un gran número de seguidores que son principalmente desorganizados”.<sup>19</sup>

Me parecen de suma importancia las observaciones que hace María Esperanza Casullo en el sentido de que los líderes populistas hacen uso de un discurso performativo y de los mitos políticos: “Los mitos políticos cuentan el origen de una comunidad, de un pueblo, de cómo se formó, bajo qué circunstancias, y quiénes lo hicieron posible. Ese tipo de mitos es una clase de discurso que resulta central para la política desde el inicio mismo de esa actividad humana”.<sup>20</sup> Además, explica que el mito populista tiene tres objetivos básicos: “explicar quién forma parte del pueblo, del nosotros; explicar quién es el villano que le ha hecho un daño a ese nosotros, y justificar por qué el pueblo necesita de ese líder para reparar el daño sufrido, encarar la lucha épica y lograr finalmente su redención histórica.”<sup>21</sup>

Con base en esos elementos he propuesto y utilizado en diversos trabajos una definición de populismo, que es al tenor siguiente: *una manera de hacer política<sup>22</sup> para alcanzar el poder, mantenerlo, acrecentarlo y ejercerlo, mediante la utilización, por parte del líder personalista, de un discurso<sup>23</sup> que tiene efectos sobre la realidad,<sup>24</sup> que divide a la sociedad entre quienes son el pueblo y los “otros”, los enemigos, los villanos, a quienes combate para que no le hagan a aquella más daño y le reparen el ya causado, lo que hace necesario se mantenga, tanto la comunicación directa entre el líder y el pueblo, como la movilización de este último para darle su apoyo y la legitimidad necesaria para al ejercicio del poder.<sup>25</sup>*

#### EFFECTOS DEL POPULISMO SOBRE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

Considero que la mejor forma de conocer los efectos del populismo sobre la democracia constitucional es proporcionando ejemplos de lo que ha pasado en países a los que han llegado líderes populistas a la titularidad del Poder Ejecutivo, para saber qué ha pasado con la democracia, con la obediencia de los gobernantes a la Constitución, con el respeto a la división de poderes, a la independencia judicial y a los derechos humanos.

En Latinoamérica, hay diversas experiencias de gobiernos presididos por líderes populistas, por ejemplo, Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia. Pero ¿cómo identificamos que se trata de líderes populistas?, por su discurso y las acciones que llevaron a cabo como gobernantes. En su discurso, es fácil advertir la utilización del mito populista, para Hugo Chávez los villanos eran el imperialismo norteamericano, el neoliberalismo, la oligarquía venezolana y los medios de comunicación, entre otros, y, por supuesto, él era el líder que tenía como misión salvar al pueblo oprimido, a quien convocó para defender los intereses nacionales frente a los enemigos.

Este personaje arribó al poder en 1998 como candidato independiente, con el 56% de los votos y al subir a la Presidencia, promovió la creación de una nueva Constitución, como estrategia para acrecentar su poder y hacer a un lado a las personas que no fueran afines a su proyecto político. La nueva Constitución entró en vigor en 1999 y amplió el poder del presidente, se extendió la duración en el cargo, pues ya no sería de cuatro años, sino de periodos de seis años; además, se le concedieron amplias facultades para tener el control de la situación.

A lo largo de su periodo gubernamental hubo un debilitamiento de la división de poderes y también de la independencia del judicial, pues realizó maniobras de tipo político, por ejemplo, con la finalidad de tener

mayoría en el Tribunal Supremo, se agregaron 12 nuevos cargos a los 20 ya existentes. También hubo hostigamiento, amenazas y represalias, en contra de quienes impartían justicia, debido a que dictaron sentencias que perjudicaban su proyecto de gobierno. Un ejemplo lo constituye el caso de la jueza María Lourdes Afiuni, quien en diciembre de 2009, concedió libertad condicional a un crítico del gobierno. Por tal motivo, el presidente la calificó de “bandida” y afirmó que debería ser juzgada y que merecía que se le fijara una pena de 30 años de prisión. Dicha servidora pública estuvo detenida y sujeta a prisión preventiva por más de un año. Este hecho es una muestra de la represión que hubo en contra de integrantes del Poder Judicial, y con ello se debilitaron los contrapesos.

En cuanto a los derechos humanos, hubo incumplimiento de sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el gobierno se opuso a las visitas *in loco* de parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y expulsó a los representantes de *Human Rights Watch*. También hubo acciones en contra de la libertad de prensa, por ejemplo, las represalias de que fue objeto RCTV, por haber transmitido un video en noviembre de 2006, en el que se veía al ministro de energía amenazando con perder su trabajo a los empleados de la compañía petrolera estatal, en caso de que no dieran su apoyo al gobierno de Chávez.

Otro ejemplo más de líder populista es el de Evo Morales, quien gobernó Bolivia y también utilizó el mito populista en sus discursos y calificó como enemigos al imperialismo y al neoliberalismo, y, en lo interno, se refirió al colonialismo. El dirigente del Movimiento al Socialismo asumió el cargo de presidente, el 22 de enero de 2006, luego de vencer a su oponente conservador, con una votación de 53.74%. Ya como presidente, enfrentó un referéndum revocatorio celebrado el 10 de agosto de 2008, del cual salió triunfador con 67.43%. También utilizó el recurso de expedir una nueva Constitución por parte de una Asamblea Constituyente, y el referéndum, luego de que no se llevó a cabo en dos ocasiones, se realizó el 25 de enero de 2009, en el que el pueblo aprobó la nueva Constitución, la cual fue promulgada el 7 de febrero de ese mismo año.

Ya promulgada la Constitución, Evo Morales compitió en las elecciones del 5 de diciembre de 2009 y triunfó con el 64.22% de los votos. Luego en 2014, compitió nuevamente y obtuvo el triunfo con 61.36% de los votos, hasta que el 10 de noviembre de 2019, por acusaciones de fraude electoral en la elección presidencial llevada a cabo ese año, renunció al cargo en medio de protestas, luego de la “sugerencia” del Ejército y la Policía, lo que fue catalogado como un golpe de Estado.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

De lo antes expuesto, se advierte que, en una democracia constitucional, en la que el poder del pueblo es ejercido, por lo general, por instituciones representativas, y se encuentra limitado jurídicamente, existe tensión entre el poder de las mayorías y la Constitución que tiene como uno de sus objetivos limitarlo. Con la llegada a la titularidad del Poder Ejecutivo de un presidente personalista, que caiga en el voluntarismo político y, por ende, en la tentación de apartarse de la institucionalidad, debilitando o de plano acabando con la división de poderes y la independencia judicial, y termine violando los derechos humanos, como ha sucedido en varias ocasiones en la historia, con lo que se socava a la democracia constitucional.

## NOTAS

<sup>1</sup> Tal como Luigi Ferrajoli afirma, los consensos de masas no eran ya la única fuente de legitimación del poder, por lo que se redescubre el papel de las constituciones como límite y vínculo de los poderes públicos (Ferrajoli, 2008).

<sup>2</sup> Held (2007).

<sup>3</sup> Shumpeter (1983).

<sup>4</sup> Véase Gargarella (2014).

<sup>5</sup> Bobbio (2001: 24).

<sup>6</sup> Ferrajoli (2008: 81).

<sup>7</sup> Sächica (2002: 2).

<sup>8</sup> *Ídem*.

<sup>9</sup> Ricardo Guastini distingue entre dos técnicas de organización del poder político: “separación de los poderes” y “división de poderes”. La primera técnica se rige por dos principios: la especialización de funciones, al ser ejercidas por un cierto órgano (o conjunto de órganos) de modo exclusivo y enteramente, y la independencia de los órganos por estar libres de cualquier interferencia por parte de los demás, y la segunda técnica pretende que entre los poderes haya frenos y contrapesos, Guastini (s/f: 299-305).

<sup>10</sup> Sttopino considera que la fórmula que concibe al constitucionalismo como una técnica de libertad es muy amplia y que las técnicas varían según los tiempos y las tradiciones de cada país. Son dos básicamente: la división del poder y el gobierno de las leyes y no de los hombres (Sttopino, 1991: 336)

<sup>11</sup> Horst (2005: 183).

<sup>12</sup> Nino (1997: 16-17).

<sup>13</sup> Salazar (2006: 159).

<sup>14</sup> Nino (1997: 19).

<sup>15</sup> Ferrajoli (2008: 28).

<sup>16</sup> Canovan (1981: 17-18).

<sup>17</sup> Laclau (2005).

<sup>18</sup> Müller (2017: 17).

<sup>19</sup> Weyland (2004: 36).

<sup>20</sup> Casullo (2019: 50).

<sup>21</sup> *Íbidem*, p. 67.

<sup>22</sup> Para Weyland, el populismo es “una estrategia política a través de la cual los líderes personalistas buscan o ejercitan el poder de gobierno basados en el apoyo directo, no mediado ni institucionalizado de un gran número de seguidores que son principalmente desorganizados” (Weyland, 2004: 36 y Knight, 1998).

<sup>23</sup> Una buena parte de los estudiosos sobre el populismo, para su entendimiento, utilizan como una de las categorías, el discurso. Por ejemplo, Ernesto Laclau, en su enfoque teórico, hace uso del discurso, aunque también le agrega otros dos conjuntos de categorías: significantes vacíos y hegemonía, así como retórica (Laclau, 2005: 92-97).

<sup>24</sup> “Entendemos que el populismo puede analizarse como un tipo de discurso performativo (es decir, que tiene efectos sobre la realidad), y dentro de este conjunto como un género político (es decir, público), en especial, que llamaremos ‘mito populista’” (Casullo, 2019: 47).

<sup>25</sup> Véase Rodríguez (2020) y Rodríguez (2021).

## BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, Norberto (2001), *El futuro de la democracia*, 3ª. ed., trad. de Fernández Santillán, José F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Canovan, Margaret (1981), *Populism*, Londres: Junction Books.
- Casullo, María Esperanza (2019), *¿Por qué funciona el populismo? El discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Ferrajoli, Luigi (2008), *Democracia y garantismo*, (Edición de Miguel Carbonell), trad. de Perfecto Ibáñez, Andrés et. al., Madrid: Editorial Trotta.
- Gargarella, Roberto (2014), *Crisis de la representación política*, 3ª. ed., México: Fontamara.
- Guastini, Guastini, Ricardo (s/f), *¿Separación de los poderes o división del poder?*, trad. por Ferrer Muñoz, Manuel, México: UNAM, pp. 299-305, en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho->.
- Held, David (2007), *Modelos de democracia*, 3ª. ed., trad. de Hernández, María, Madrid: Alianza Editorial.
- Horst, Dippel (2005), “Constitucionalismo moderno. Introducción a una historia que necesita ser escrita”, en *Historia constitucional*, núm. 6, septiembre 2005, Universidad de Oviedo: España, p. 183, en: <https://www.redalyc.org/pdf/2590/259027572008.pdf>.
- Knight, Alan (1998), “Populism and Neo-populism in Latin America, especially Mexico”, en *Journal of Latin America Studies*, Vol. 30, No. 2, Cambridge University Press, pp. 223-248.

- Laclau, Ernesto (2005), *La razón populista*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Müeller, Jan Werner (2017), *¿Qué es el populismo?*, trad. de Stern Rodríguez, Clara, México: Grano de Sal.
- Nino, Carlos Santiago (1997), *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona: Gedisa editorial, serie CLA.DE.MA, Filosofía del Derecho.
- Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel y Valadez Díaz, Manuel (2020), *Indagaciones en torno al populismo penal en México*, México: Tirant lo Blanch.
- Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel y Valadez Díaz, Manuel (2021), “Tensión entre populismo y democracia constitucional”, en *Estancias. Revista de Investigación en Derecho y Ciencia Sociales*, año 1, núm. 2, julio-diciembre.
- Sáchica, Luis Carlos (2002), “Constitucionalismo y Derecho Constitucional”, en SÁCHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo Mestizo*, México: UNAM.
- Shumpeter, Joseph A., (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia*, t. II, Barcelona: Ediciones Orbis.
- Sttopino, Mario (1991), “Autoritarismo” en Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, 3ª. ed., trad. de Crisafio, Raúl; García, Alfonso; Martí, Miguel y Tula, Jorge, México: Siglo Veintiuno Editores.
- Weyland, Kurt (2004), “Clarificando un concepto cuestionado: ‘El populismo en el estudio de la política latinoamericana’”, en Weyland, Kurt *et al.*, *Releer los populismos*, Quito, Centro Andino de Acción Popular, Serie Diálogos.

## ¿HAY SALIDA ANTE EL BINOMIO NEOLIBERALISMO-NEOPOPULISMO?

POST SCRIPTUM\*

JOSÉ FERNÁNDEZ SANTILLÁN\*\*

En las dos primeras décadas del siglo XXI buena parte de la discusión teórica y política ha estado centrada en la disputa entre el neoliberalismo y el neopopulismo. De una parte, se esgrimía el valor de la iniciativa privada, la libertad de mercado, el *laissez faire*; de otra parte, se hace hincapié en el pueblo, la importancia de la intervención del Estado en la vida económica y la justicia social.

La receta neoliberal, como bien sabemos, fue: disciplina fiscal, recortes al gasto público, desaparición de numerosas subsecretarías, implantación de un programa de privatizaciones de organismos descentralizados y empresas públicas, despido masivo de burócratas. En lugar del proteccionismo que había prevalecido durante la época intervencionista, la apertura comercial indiscriminada.

Las consecuencias de la aplicación del modelo de libre mercado fueron desastrosas: cerca de la mitad de la población ubicada en la pobreza o la pobreza extrema; más del 80% de la riqueza nacional concentrada en el 20% más rico de la sociedad. En medio de la lucha política entre los partidos políticos, saltó a la palestra un demagogo populista, Andrés Manuel López Obrador, quien canalizó el descontento y la desesperación de una buena cantidad de esos sectores marginados del desarrollo económico. Prometió que acabaría con el modelo neoliberal y que desaparecería la corrupción y castigaría los excesos cometidos por “la mafia en el poder.”

\* Post scriptum al capítulo “Un modelo alternativo frente al neoliberalismo: el caso de los países escandinavos” (Fernández, 2018).

\*\* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

López Obrador se postuló tres veces a la presidencia de la república: en 2006, 2012 y por fin alcanzó la victoria en 2018. Esto representó el ascenso del neopopulismo al poder (recordemos que los neoliberales llamaron, despectivamente, populista al régimen de la Revolución). Es importante puntualizar que no se trata de la recuperación de los principios de aquel movimiento armado que derrocó al porfiriato, es decir, a un sistema oligárquico y, que, en cambio, creó un Estado robusto con instituciones públicas que promovieron el desarrollo económico y dieron respuesta a las demandas sociales. Surgió un nuevo lenguaje en la vida pública en el que aparecieron términos como “la alianza de clases”, “las conquistas de la Revolución” y la realización de la “justicia social” gracias a la puesta en funcionamiento de escuelas, hospitales, centros de salud, los desayunos escolares, la creación de empleos, la defensa de los derechos de los trabajadores y campesinos. Fue la época del llamado “milagro mexicano”, cuando la economía del país creció a tasas promedio del seis por ciento anual. Hablamos del periodo conocido como la industrialización, que luego continuó con “el desarrollo estabilizador”. En esa época se puso énfasis en la sustitución de importaciones, el proceso de urbanización, la aparición de una clase media ilustrada. Se registró un proceso de ascenso social mediante la educación y en especial la obtención de un título universitario. Además, en esos años se hizo patente el surgimiento de la diplomacia mexicana con un liderazgo internacional altamente reconocido y respetado.

En contraste, el neopopulismo (tanto de derecha como de izquierda) hoy, en muchos países, se está lanzando abiertamente contra la democracia constitucional. Es más, en el caso mexicano, el neopopulismo está llevando a cabo un proceso de desinstitucionalización y de apropiación personal del poder, cosa a la que Max Weber llamó patrimonialismo (Weber, 2018: 88-90), y que Giovanni Sartori nombró sultanado (Sartori, 2009: IX).

Apenas asumió el poder, López Obrador anunció la construcción de obras faraónicas como el Tren Maya, la refinería de Dos Bocas, el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) y el tren Transítmico. Esto daría la impresión de que, en efecto, López Obrador cumplió su promesa de echar atrás al neoliberalismo mediante la creación de grandes obras públicas. No obstante, López Obrador aún sigue aplicando ciertas pautas neoliberales: por ejemplo, la desaparición del seguro popular, la clausura de las estancias infantiles, el despido de empleados públicos, la extinción de 109 fideicomisos, el recorte presupuestal a las universidades públicas, y así por el estilo.

Respecto de la lucha contra la delincuencia, es conocido que López Obrador ha repetido en infinidad de ocasiones la frase: “abrazos y no

balazos”. Se le olvida que la primera obligación del Estado es la de garantizar la vida y los bienes de las personas. El gobierno de López Obrador ya es el gobierno en el que más crímenes se han cometido: 180,000, y van cerca de 42,000 desaparecidos.

En referencia a la corrupción, quedó demostrado que esa alusión era para consumo del auditorio, pero no para su gobierno y su familia: los casos son conocidos.

Ciertamente, ha habido políticas sociales encabezadas por los programas “bienestar”; pero se trata de programas paternalistas y clientelares: yo gobierno (como un padre amoroso) te doy este dinero, pero tú (como buen hijo) me tienes que dar tu voto. Eso, en términos claros y sencillos, se llama populismo.

El populismo tiene una idea conflictiva de la política: pone de relieve el contraste entre el pueblo y el no-pueblo (Laclau, 2007: 200-222). Binomio en el que el *pueblo* es la parte de la sociedad que apoya al régimen; por el contrario, el *no-pueblo* son aquellos que no están de acuerdo con el sistema (a quienes López Obrador llama “los conservadores”).

La idea conflictiva no se ha quedado solamente a nivel nacional: López Obrador se ha encargado de demoler la antigua diplomacia mexicana basada en la Doctrina Estrada de “no intervención y autodeterminación de los pueblos.” Hemos entrado en la era que Arturo Sarukhán llama “vandalismo diplomático”; vale decir, López Obrador ha entrado en conflicto con España, Perú, Bolivia, Ecuador y Estados Unidos, entre otros países.

Aunque el líder populista llega al poder por medios democráticos, en cuanto toman el mando empiezan a dismantelar las instituciones y las leyes de la república constitucional. Hoy la democracia constitucional mexicana está bajo asedio. De hecho, estamos deslizándonos en un tobogán degenerativo hacia la autocracia.

La pregunta lógica es la siguiente: ¿existe alguna alternativa para salir de la disyuntiva entre neoliberalismo y neopopulismo? La respuesta es, sí. Sí hay una vía para salir de ese binomio contradictorio.

Además del modelo nórdico del que ya he hablado y que lo nombran “la nueva tercera vía”, hay un ejemplo en el mundo iberoamericano en el que por lo general no ponemos atención, Portugal.

Antes de pasar a la exposición de este caso ejemplar conviene hacer una aclaración: en México tenemos un régimen presidencial, es decir, el jefe de Estado es, al mismo tiempo, jefe de gobierno. Además, el presidente de la República es electo directamente por el voto ciudadano. Lo opuesto es el sistema Parlamentario, o sea, el jefe de Estado recae en una persona, en tanto que el Primer Ministro es una persona distinta nombrada por el

parlamento. En diversas ocasiones he señalado que la transición a la democracia en México se centró en los aspectos político-electorales, pero nadie se atrevió a cambiar la forma de gobierno: pasar del presidencialismo al parlamentarismo que, como dijo Hans Kelsen es un régimen mucho más cercano a la democracia (Kelsen, 1958: 345 y 358).

El régimen político portugués es semipresidencial. El presidente de la República en Portugal hasta 2015 fue Aníbal Cavaco Silva. Su sucesor fue Marcelo Rebelo de Sousa quien dura hasta el día de hoy.

El 10 de noviembre de 2015 se celebraron elecciones en ese país. El Primer Ministro, Pedro Passos Coelho, del Partido Social Demócrata (centro derecha), quería continuar en el cargo; pero no pudo sostenerse. Una coalición de partidos de izquierda formó mayoría parlamentaria y, en consecuencia, pudo establecer un nuevo gobierno que hizo a un lado la austeridad impuesta por los organismos internacionales. De hecho, Passos Coelho se jactaba de haber seguido la receta neoliberal.

En contraste, el Partido socialista y sus aliados, el Partido Comunista, el Partido Verde y el Partido el Bloque, prometieron dismantlar el programa neoliberal de Passos Coelho y los organismos internacionales.

Así fue como el socialista, António Costa, fue investido como Primer Ministro. Lo primero que hizo al llegar al poder fue poner en marcha un programa de política económica distinto al que había prevalecido hasta entonces. El resultado fue sorprendente: en un reporte emitido por la OCDE en febrero de 2017 se lee: “La economía portuguesa se está recuperando gradualmente de una profunda recesión gracias a una amplia agenda de reformas que ha llevado al país a lograr un crecimiento económico sostenido; una disminución del desempleo y un progreso notable en el desempeño de las exportaciones.”

Al ministro de finanzas de Portugal, Mario Centeno, le apodaron el “Cristiano Ronaldo de la economía europea.” Esto se debe a que desde que fue nombrado en ese puesto en 2015 la economía ha experimentado una milagrosa recuperación. Antes de esa fecha Portugal estuvo al borde del colapso como consecuencia de la gran recesión de 2008.

La explicación del milagro portugués radica en el auge del turismo. Un auge nunca antes visto. Hubo alza de impuestos, pero también devolución de impuestos. De una parte, el gobierno tuvo más dinero para hacer obra pública; pero, de otra parte, los portugueses también tuvieron más dinero, merced a esa devolución de impuestos. De esta manera, el mercado interno se fortaleció.

Una ventaja de Portugal es que los salarios en ese país son más bajos en comparación con los salarios de otros países europeos y Estados Unidos.

De hecho, Portugal es un punto de atracción para los inversionistas y empresarios de todo el mundo. El IVA llega al 23%; esto es una fuente de ingresos públicos lo cual le permitió al gobierno de Mario Costa sanear las finanzas públicas, crear empleos y hacer obra pública.

La clave del milagro portugués radica en la habilidad política que tuvo el socialista Antonio Costa para hacer una coalición política con partidos tan distintos e incluso contrapuestos. Recordemos que el presidente de la República, Marcelo Revelo, nombró como primer ministro, a Antonio Costa, el 24 de noviembre de 2015.

A la heterogénea coalición se le llamó “La Jerigonza” que significa, despectivamente, un adefesio hecho con piezas chatarra de distinta procedencia. Lo más probable era que ese esperpento no funcionase; pero la “*Jerigonza*” funcionó.

Lo que había sido utilizado como un término despectivo, terminó siendo usado por los militantes de izquierda y centro-izquierda orgullosamente para referirse a su coalición triunfante, “*La Jerigonza*”.

La clave de la estrategia de “*La Jerigonza*” es la combinación entre la eficiencia económica con la responsabilidad social en el marco del Estado de derecho, o sea, dentro de un régimen semipresidencial.

El 6 de octubre de 2019 hubo elecciones. Triunfó el Partido Socialista. Esa victoria fue el reconocimiento de la labor encabezada por Antonio Costa. Con la fuerza alcanzada por el Partido Socialista de Antonio Costa, 36.34%.

La pandemia hizo que las escuelas y oficinas se vaciaran. Las clases y el trabajo se realizaron por internet, de manera virtual. Aunque la pandemia ya quedó atrás, se quedó como una costumbre el trabajar desde casa (*Home Office*). Se puede trabajar, literalmente, desde cualquier sitio. Esto ha dado lugar a un fenómeno demográfico muy curioso “los nómadas digitales”.

Pues bien, Portugal se está promoviendo como un punto de atracción de esos nómadas digitales. Cerca de Lisboa hay catorce playas.

En suma: Portugal ha demostrado que hay alternativas viables para salir del falso binomio neoliberalismo-neopopulismo.

## BIBLIOGRAFÍA

Fernández Santillán, José (2018), “Un modelo alternativo frente al neoliberalismo: el caso de los países escandinavos”, en Calva, José Luis (coord.), *Trampas de desigualdad y cambios de régimen*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/trampas-de-desigualdad-y-cambios-de-regimen/>

- Kelsen, Hans (1958), *Teoría general del derecho y del estado*, Facultad de Derecho-UNAM.
- Laclau, Ernesto (2007), *On Populist Reason*, London & New York, Verso.
- Sartori, Giovanni (2009), *Il Sultanato*, Roma-Bari, Laterza.
- Weber, Max (2018), “La política como vocación”, en Id., *El político y el científico*, Madrid: Alianza Editorial.

## POPULISMO DE IZQUIERDA Y DE DERECHA. REFLEXIONES DESDE LA CIENCIA POLÍTICA

FABRIZIO LORUSSO\*

### EL FÁRMACO POPULISTA

La etimología de la palabra “fármaco”, del griego *phármakon*, remite a dos significados, ya que se refiere tanto a una medicina como a un veneno, por lo tanto, a efectos positivos o negativos sobre la salud, lo cual depende de la dosis y de la intensidad de su administración. Un referente para este capítulo es el politólogo italiano Ferruccio Capelli, quien publicó en 2018 el libro *El futuro encima. La incertidumbre, el miedo y el fármaco populista*. Su objetivo fue encuadrar distintas coyunturas político-sociales, que enlazaran lo local con explicaciones globales, potencialmente válidas en diferentes realidades nacionales, y ofrecer una perspectiva sobre el populismo como fármaco que puede curar, y también matar.

Después de la crisis económica y financiera global de 2007-2009 y sus secuelas recesivas a nivel internacional, sobre todo en el “Norte global”, asistimos a hechos políticos considerados como sorprendidos y disruptivos: la llegada a la Casa Blanca del magnate empresario, xenófobo y *suprematista*, Donald Trump, o el voto referendario del *brexit* en 2016, con el cual Reino Unido decidió salirse de la Unión Europea.

Asimismo, en octubre de 2022, por primera vez en la Europa occidental, se formó un gobierno sostenido por un bloque de formaciones neoliberales, como *Forza Italia*, el partido-empresa creado por Silvio Berlusconi (1936-2023) (Lorusso, 2023b), por los populistas de derecha de la *Lega* de Salvini, y por un partido heredero de la tradición fascista como *Fratelli d'Italia*, liderado por Giorgia Meloni (Lorusso, 2022).

La consolidación de los partidos populistas de extrema derecha: Vox, en España, y de la Agrupación Nacional, antes Frente Nacional, en Francia;

\* Profesor-investigador de la Universidad Iberoamericana-León.

pero también, del otro lado del espectro ideológico, el éxito de la Francia Insumisa en las parlamentarias francesas del 7 de julio de 2024 o el interesante experimento de co-gobierno de Podemos con el Partido Socialista Obrero Español, en 2020-2023, igualmente plantean interrogantes para la ciencia política y el análisis de las versiones del llamado “populismo”.

Si bien hay algunos fenómenos recientes que tienen rasgos del populismo, ya sea de “izquierda” o de “derecha”, esta categoría y praxis viene de lejos. La oleada populista actual tiene sus peculiaridades, con raíces en la historia de las últimas tres o cuatro décadas, caracterizadas por una creciente multipolaridad geopolítica, dentro de una globalización neoliberal altamente financiarizada y tecnológicamente acelerada, pero junto con destrucción de ecosistemas, expulsión de poblaciones, restricciones a la movilidad humana y un preocupante incremento de enfoques securitarios y militaristas (Sassen, 2015).

En cambio, la oleada “clásica” del populismo, en América Latina, se remonta a las décadas de 1930 y 1940, tras la crisis económica de 1929 y de la Gran Depresión, con presidentes como el brasileño Getulio Vargas, el argentino Juan Domingo Perón y el mexicano Lázaro Cárdenas. Dentro de diferencias que colocarían a Cárdenas, desde luego, más “a la izquierda” que Perón y Vargas, estos tenían en común proyectos económicos destinados a impulsar el desarrollo nacional mediante medidas proteccionistas, la promoción de la industria local y la conducción por parte del Estado de diversos sectores económicos, [...] ambiciosas políticas sociales a favor de los sectores populares, principalmente en materia de seguridad social y en la protección de los derechos de los trabajadores, muchas de las veces considerados como incentivos cruciales para el apoyo de las “masas” a tales regímenes (Salmorán, 2021: 60).

La evolución del fenómeno del populismo se ha concretado hoy, en muchos casos, en el ascenso de líderes racistas, misóginos o suprematistas de las “nuevas derechas” mundiales, los cuales conjugan una política económica de corte neoliberal, con alguna concesión a los sectores populares, una política social regresiva y regímenes de tendencia iliberal. Viktor Orbán, Primer Ministro húngaro, y Jair Messias Bolsonaro, expresidente de Brasil, desde luego entran en esa clasificación y encarnan una línea de acción que favorece al gran capital y a los inversionistas extranjeros, a la vez que tiende a comprimir los derechos laborales, sociales y humanos, así como a reprimir a las minorías y las diversidades.

Pero el populismo no es sólo un fenómeno de la “derecha” política, sino que “desde la izquierda” también se han erigido retóricas, prácticas, gobiernos y movimientos populistas. En la América Latina previa a la crisis

de 2008-2009, Hugo Chávez en Venezuela, Néstor Kirchner en Argentina, Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia pudieron ser casos emblemáticos, más parecidos a los populistas “clásicos” y redistributivos del siglo XX. Pero el partido español Podemos, el socialista estadounidense Bernie Sanders, Gustavo Petro en Colombia o Andrés Manuel López Obrador en México representan liderazgos populistas nuevos, gestados en la era de poscrisis financiera y económica global, y ascendidos a posiciones de poder, ya sea antes o durante la otra crisis, la de la pandemia de Covid-19 entre 2020 y 2023.

La referencia al estilo o al líder populista aquí no debe entenderse como un rasgo negativo, sino en el sentido que le dan Capelli, como posible remedio de mediano plazo a los males sistémicos; y Ernesto Laclau (2005) como lógica política relacionada con la institución de lo social que surge de las demandas sociales y que en ese sentido, es inherente a cualquier proceso de cambio social.

Estos cambios son inducidos por los efectos asoladores que las crecientes desigualdades, expulsiones y exclusiones globales y regionales acarrear en la arena social y política. Sobre todo desde el 2010, el tema de la desigualdad, aún más que la preocupación por la pobreza, caracterizó a movimientos sociales como *Occupy Wall Street*, con su énfasis en 99% versus el 1%, los feminismos interseccionales y anticapitalistas, el ecologismo político y el ambientalismo antisistémicos, o a los indignados del 15-M de Madrid, semillas de Podemos.

#### MACROTENDENCIAS DEL PRESENTE

Hay que pensar en periodos largos, yendo más atrás de la crisis de 2008-2009. Hay tendencias más profundas y preexistentes en los últimos 40 años, que se han caracterizado por una nueva “gran transformación”, distinta de la que hablaba Karl Polanyi (1944) y parecida a una “revolución silenciosa” (Green, 2003) de mercado y de mentalidad, consumista e individualista, que está compuesta por lo menos por tres grandes tendencias que deben entenderse como entrelazadas y complejas (Capelli, 2018).

Primero, la globalización acelerada desde la década de 1980 marcada por el fin de la Guerra fría y la caída del muro de Berlín en 1989, y de la Unión Soviética como Estado y horizonte civilizatorio. Segundo, el desarrollo impetuoso y omnipresente de la ciencia y de la comunicación, los transportes y las tecnologías, que permite la globalización pero también es impulsado por ella. Tercero, el neoliberalismo como ideología dominante, además de arreglo institucional, movimiento intelectual y política

económica y social, con la cual se han manejado la misma globalización y las posibilidades engendradas por los desarrollos tecnológicos.

Con la aprobación en 1996 de la *Telecommunications Act*, por ejemplo, se abolió todo control a las telecomunicaciones en Estados Unidos mediante la *deregulation* y liberalizaciones. A la postre esto ha inducido una mayor cartelización o concentración de poder en la industria.

En 1999 la Ley Gramm-Leach-Bliley, bajo la administración del entonces Presidente Clinton, permitió a la banca universal estar bajo una sola estructura, aboliendo partes de la Ley Glass-Steagall de 1933, que había establecido una separación entre las actividades comerciales y de banca de inversión, lo cual preparó el terreno para una mayor financiarización de productos, servicios y créditos, para una cultura financiera orientada a la excesiva toma de riesgos y a las ganancias de corto plazo, y, a la postre, para la tremenda crisis financiera que comenzó con el *crack* de las hipotecas *subprime* estadounidenses (Lin, 2011). Este modelo se replicó en muchos otros países y, de hecho, la parte financiera de la crisis impactó más a las economías que más habían liberalizado el sector. Esto aumentó el descontento popular.

#### RASGOS Y RAZONES DEL POPULISMO

A nivel empírico, ciertos rasgos han sido aceptados por la mayoría de la literatura del populismo como una suerte de común denominador conceptual: 1) un liderazgo político personalista y paternalista, no necesariamente carismático; 2) una coalición de apoyo policlasista basada principalmente en los sectores subalternos; 3) una movilización política sostenida en la relación directa entre el líder y las masas que se salta las formas institucionalizadas de intermediación; 4) un discurso antielitista y/o antiestablecimiento, basado en una ideología ecléctica; 5) la utilización de métodos redistributivos y clientelistas que convierte a los sectores populares en base de apoyo al régimen (Roberts, 1999: 380-381).

Para Laclau, los elementos del populismo son básicamente tres: 1) la unificación de demandas en una cadena equivalencial; 2) la constitución de una frontera interna que divide a la sociedad en dos campos y posibilita la aparición del “pueblo” como actor social; 3) la afirmación de una cadena de equivalencias a través de la construcción de una identidad popular, la cual se vuelve algo más que la simple suma de los lazos equivalenciales, por lo que este último elemento nace de la unificación de las demandas, pero se torna en algo otro, distinto, emergente, dentro de un sistema estable de significación, como “el pueblo” (Laclau, 2005: 99 y 102).

Capelli (2018), en cambio, propone tres categorías que deben leerse conjuntamente para comprender la realidad de nuevos populismos que han surgido.

Una es la *desintermediación*, o reducción de los intermediarios, o sea un fenómeno que ha ocurrido tanto en el mercado como en la democracia, con la paulatina desaparición de los cuerpos intermedios de representación y organización de la sociedad, como son los partidos políticos, los sindicatos, los patronatos, las organizaciones mutualistas y de trabajadores, las asociaciones religiosas, entre otras.

También han disminuido los filtros comunicacionales, pues todos escriben y hablan sin esa intermediación. Parece que está de regreso la “multitud” en un sentido decimonónico, contrapuesta a la sociedad efectivamente organizada.

Al respecto, más que hablar de “democracia líquida”, definida como “la suma de la democracia directa y participativa que se desarrolla a través de nuevas tecnologías que logran superar el límite representativo al que la ciudadanía le tiene rechazo y que identifican con la actual clase política” (Vestri, 2015: 410). Se trata, más bien, de lo que describieron Marx y Engels, en *El Manifiesto Comunista* (1848), al sostener que hoy “todo lo sólido se desvanece en el aire”. En cambio, plantea Capelli (2018) que deberíamos lograr una colonización de la red con valores de avanzada, de apertura y comunidad, y no acabar en la ilusión de protagonismo del individuo.

Otro es la *soledad* que implica aislamiento e hiperindividualismo, por ejemplo, a partir de las relaciones laborales: hay cada vez más trabajos *smart*, realizados en donde y cuando se quiere, sobre todo después de la pandemia, en donde prevalecen lo remoto y lo aislado.

En Facebook, TikTok o Instagram todo el mundo puede “manifestarse” y hacer “activismo” a solas con un clic. La ideología de las clases dominantes se traduce en valores engañosos como la libre competencia, la meritocracia, la resiliencia y la sociedad de ganadores y gurús motivacionales, mismos que se yerguen como legitimadores ideológicos de un estatus quo injusto, de divisiones sociales y desigualdades pretendidamente “naturales” e inmutables (Fusaro, 2024).

El tercero es la *desorientación* que significa una pérdida del sentido de la dirección, del rumbo y del límite, pues este límite se mueve siempre hacia adelante, en un proceso de innovación continua y frenética que nos envuelve, por lo que finalmente se nota la ausencia de una línea directriz de futuro. Se ha roto el sentido de colocación dentro de la historia, mientras que la historia ahora sirve sólo para la erudición y ya no para el presente, para entenderlo y guiarlo con sentido de la marcha.

Entre todos los tipos de populismos, reconociendo que ha habido muchos modelos y prácticas en la historia, desde finales del siglo XIX y el siglo XX, Capelli (2018) señala al menos tres rasgos comunes:

El pueblo contra la élite. Este pueblo no es el *demos*, o sea todos los ciudadanos; sino una parte, pues cada líder tiene su pueblo. Por ejemplo, Salvini en Italia ha cambiado “su pueblo” de referencia, ya que ahora está formado por los italianos dispuestos a estar en contra de los migrantes, mientras que antes eran los del norte del país que menospreciaban a los del sur y de la capital.

Giran en torno a un líder absoluto. Promueven la invención de un enemigo (los migrantes, los pobres, los musulmanes, los negros, el Estado centralizador, los “comunistas”, la casta de corruptos, los políticos tradicionales, etcétera).

Una definición general, según Capelli (2018), es que el populismo representa un humus, un estilo, una mentalidad; pues vuelve a proponer la centralidad del pueblo, exalta la función del líder y se define a través de la invención del enemigo.

Lo anterior, en sus distintas concretizaciones y adaptaciones locales, se ha tornado una forma política tendencialmente prevalente en tiempos de crisis de la globalización neoliberal; en la época de la democracia desintermediada, de la soledad y de la incertidumbre, de la desorientación, es decir, cuando la mirada de los seres humanos voltea hacia el pasado porque el futuro pareciera “caerles encima”.

¿Por qué tienen éxito? Han sido un “fármaco”, frente a las tres tendencias globales mencionadas. Por otro lado, pueden transformarse en un “veneno” y crear “adicción”, amenazando la democracia. El fármaco puede curar y a la vez, según las dosis y los anticuerpos presentes, envenenar. Si se crea dependencia, es difícil salir. Mantener viva la “ilusión” es algo seductor, pero riesgoso. Entonces, los populismos, de una u otra manera, ofrecen “soluciones”.

La fuerte identificación con el líder responde bien a la progresiva desintermediación de la democracia y de las relaciones sociales, conducidas cada vez más a través de las redes virtuales y los medios autocreados y más directos. La idea de una comunidad nacional o de otro tipo, por ejemplo, étnica, religiosa, lingüística, regional, moral, de clase o identitaria; y el llamado a un “pueblo” ayudan a combatir la soledad, la falta de sentido de pertenencia. La creación de un enemigo cohesionan a esta “comunidad” y forja el sentido de una lucha, de un camino compartido, de una idea de conflicto y de dirección para hacer frente a la desorientación.

El “fármaco”, sin embargo, tiene contraindicaciones: ¿En dónde quedan las minorías y las diversidades? ¿Y las reglas, el Estado de derecho, las

instituciones? Se responde a la desintermediación, pero no se crean nuevos cuerpos intermedios, sino que mucho pasa a depender de liderazgos individuales o grupales.

Puede llegar a imponerse una lógica de comunidad-secta, constantemente conflictiva, cerrada y discriminatoria hacia “el otro”, como en la Hungría de Orbán, en donde este político ha cerrado las puertas a la migración, pero, al mismo tiempo, como no llegan nuevos trabajadores y mano de obra barata, está imponiendo a los húngaros más horas extras no pagadas y peores condiciones laborales. ¿De quién hace el interés realmente esta política? De los dueños de las empresas. O sea, de un particular sector social detentor del capital.

Por eso, se han etiquetado ciertos regímenes como éste, como el de Bolsonaro, de Javier Milei en Argentina, o de Nayib Bukele en El Salvador, con el término de “fascismo neoliberal” (Saidel, 2020), es decir, un *mix* de antiliberalismo social y político, con reducción extrema del espacio democrático, precarización de poblaciones y neoliberalismo económico, o bien, como “necroliberales”, o sea, “un régimen de excepción normalizado, formado por reglas, técnicas y dispositivos que ejecutan necropolíticas, o sea cursos de acción y decisiones sobre quienes deben morir o vivir, o ser expulsados, en el contexto de democracias restringidas o vaciadas, y de políticas e ideologías neoliberales o libertarias de corte autoritario y tecnocrático” (Lorusso, 2023a).

Según Capelli (2018), también prevalece la tendencia a mirar siempre hacia el pasado, se privilegian rasgos neorrománticos, y se vela por comunidades cerradas para “proteger al pueblo”. De esta forma, se “resuelve” la desorientación, pero se reorienta el rumbo hacia ciertos pasados míticos.

### ¿POPULISMOS DE IZQUIERDA Y DE DERECHA?

Con base en este primer acercamiento, entendemos que existen populismos bien definidos en sus características y, por otro lado, hay un estilo populista, detectable en muchos partidos y en líderes políticos que adoptan discursos, propuestas y elementos del populismo y de la demagogia para conducir la vida pública que, de esta forma, puede volverse cada vez más adicta y acrítica respecto de la política y su discurso. Según Laclau (2005), de todos modos, se trata de una lógica subyacente a lo político. Entonces, los factores diferenciadores entre populismos de distinta índole ideológica y partidista deben de rastrearse dentro de sus propias historias y orígenes, dentro de las cadenas de demandas que han enarbolado y unificado, y de los significantes que han adoptado.

Sobre populismo de derecha y de izquierda, Capelli (2018) sostiene que es difícil “clasificarlos” de esta manera, además de que la inseguridad y el miedo del pueblo pueden llevar hacia la “izquierda” pero también a la “derecha”. El miedo de los precarios puede desembocar en contra de quienes son aún más débiles, como los migrantes o los refugiados en Europa, o bien, puede direccionarse hacia reivindicaciones de justicia social o de un sistema de protección o redistribución, como en México con López Obrador o Podemos en España.

La crítica populista de la política, asimismo, puede desembocar en un partido o líder de “ley y orden”, en el “hombre fuerte” y la política de “mano dura”, o bien, dirigirse hacia una democracia revitalizada por la participación popular y el debate político abierto. Hoy, la mayoría de los populismos, que son o han sido gobernantes en Europa y Estados Unidos, tienen connotaciones de derecha, de cerrazón al otro, limitación de derechos civiles, discursos de militarización y securitización de la “comunidad”, salvaguarda de privilegios, ampliación del uso y portación de armas, el regreso al pasado.

Menos comunes han sido los populismos de izquierda gobernantes en Europa, salvo quizás el paréntesis de Podemos en España, y en estos se dan también dilemas y problemas de coherencia, inclusión o exclusión y creación-relación “del y con el otro”, pero, desde luego, dentro de otros marcos culturales y discursivos, bajo la narrativa y la propuesta de la igualdad sustantiva, del universalismo y los derechos, con una mirada esperanzada hacia el cambio social posible y un futuro posibilista, más que enclaustrado, defensivo y miedoso, como el que prevalece entre los populismos de derecha. Ejemplos posibles desde la izquierda europea han sido Jean-Luc Mélenchon, parte del movimiento de los chalecos amarillos del 2018 en Francia, y personajes como Jeremy Corbyn en el Reino Unido y Bernie Sanders en Estados Unidos.

En las derechas populistas de Europa y Estados Unidos, la tendencia es construir teorías del complot, en ocasiones de corte antisemita; o elegir, como “enemigo del pueblo”, al migrante o a la Unión Europea y a otras organizaciones internacionales, en las que, cada vez más, estaría la mano del magnate George Soros o de conspiradores judíos (Milwicki, 2024).

Entonces, se da la culpa de la desigualdad y la pobreza al migrante y al más débil para conseguir votos y para que los precarios y empobrecidos de la sociedad no se rebelen y vivan bajo acecho. Desde la izquierda europea y latinoamericana, se conforman adversarios que son, más bien, la desigualdad y la pobreza como sistemas y violencias estructurales, ligadas a la corrupción, a un modelo de desarrollo neoliberal y a sus élites, por lo que una receta es volver a la inclusión de corte keynesiano o posneoliberal.

Sin embargo, las mezclas y pociones del fármaco, en los hechos, pueden ser muchas y variadas, como en el caso de Bolsonaro en Brasil, quien, pese a tener 30 años de carrera política, privilegios de todo tipo y claras tendencias nepotistas, ganó las presidenciales del 2018 presentándose como outsider, líder de la gente y paladín anticorrupción, sin que se mencionaran los temas apremiantes de las desigualdades y de los intereses intocados de la vieja élite tradicional, de las transnacionales ávidas de recursos naturales y agronegocios, y de los grandes consorcios que, en efecto, lo sostenían.

Los populismos, que se fundan en la lógica política que analizó Laclau (2005), no clara ni necesariamente se ubican a la derecha o a la izquierda de forma permanente, sino que la preocupación de sus líderes y cuadros, mientras constituyen lo que será “su pueblo” (la parte de la población que van conceptualizando como totalidad o “pueblo”), se puede basar, asimismo, en cuestiones como la conquista coyuntural del poder. La orientación final, a veces, puede depender de factores extemporáneos y tender a quedar abierta a cambios, inclusive porque los mismos conceptos de izquierda y derecha, según el contexto pueden ser lábiles o influidos por cierta dosis de pragmatismo.

Por ejemplo, el partido italiano Movimiento 5 Estrellas se ha mostrado pragmático e histriónico desde su fundación en 2009. Cruzó del lado izquierdo del eje de la política al derecho en pocos años, pues en sus orígenes se presentó como portador de instancias progresistas y de cambio, pero en el marco de un discurso antipolítico, y finalmente, tras ganar las elecciones, acabó abrazando la retórica de “emergencia” en contra de los migrantes, así como varias políticas neoliberales, con tal de establecer un gobierno con la derecha de la *Lega* en 2018 y 2019. Sin embargo, en 2020 y 2021, el mismo partido y su líder, Giuseppe Conte, volvieron a gobernar, esta vez apoyándose en el Partido Democrático, de centro-izquierda, y promoviendo políticas redistributivas y de inclusión social en época de pandemia. Finalmente, también las elecciones de los grupos dirigentes, su sensibilidad política e historial, el pragmatismo y la volatilidad del votante-pueblo influyen en la orientación a la “derecha” o a la “izquierda” de los programas y acciones de gobierno, aun cuando la narrativa que las acompaña puede seguir siendo la misma, dentro de la que Laclau llamaba “la razón populista”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Capelli, Ferruccio (2018), *Il futuro addosso. L'incertezza, la paura e il farmaco populista*, Milán: Guerini.
- Fusaro, Diego (2024), *Odio la resiliencia. Contra la mística del aguante*, Barcelona: El Viejo Topo.
- Green, Duncan (2003), *Silent Revolution: The Rise and Crisis of Market Economics in Latin America*, Nueva York: Monthly Review Press.
- Laclau, Ernesto (2005), *La razón populista*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lin, Mi (2011), “Ley Glass-Steagall: ¿Su Derogación Causó La Crisis Financiera?”, *Toptal Finance*, en: <https://www.toptal.com/finance/investment-banking-free-lancer/ley-glass-steagall-su-derogacion-causo-la-crisis-financiera>, consultado el 30/08/2024.
- Lorusso, Fabrizio (2022), “Italia a la derecha, notas al margen de una victoria anunciada”, *La Jornada*, 27/09/2022, en: <https://www.jornada.com.mx/2022/09/27/opinion/014a1pol>
- Lorusso, Fabrizio (2023a), “Nayib Bukele, campeón del necroliberalismo”, *Sin Embargo Mx*, 21/12/2023, en: <https://www.sinembargo.mx/21-12-2023/4446278>, consultado el 30/08/2024.
- Lorusso, Fabrizio (2023b), “La herencia negra de Berlusconi”, *La Jornada*, en: <https://www.jornada.com.mx/2023/06/13/opinion/018a1pol>
- Milwicki, Alon (2024), “Far Right Uses Antisemitic George Soros Trope To Attack Campus Protests”, *Southern Poverty Law Center*, 16/05/2024, en: <https://www.splcenter.org/hatewatch/2024/05/16/far-right-uses-antisemitic-george-soros-trope-attack-campus-protests>, consultado el 30/08/2024.
- Polanyi, K. (1944), *The great transformation: the political and economic origins of our time*, Boston: Beacon ed.
- Roberts, Kenneth (1999), “El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina. El caso peruano”, en Mackinnon, María y Petrone, Mario (compiladores), *Populismo y neopopulismo en América Latina; el problema de la Cenicenta*, Buenos Aires: Ed. Universitaria de Buenos Aires, pp. 375- 408.
- Saidel, Matías (2020), “¿Se puede hablar de un momento fascista del neoliberalismo? Crisis de la democracia liberal y guerra contra las poblaciones precarizadas como síntomas de época”, *Revista Argentina de Ciencia Política*, Vol. 1, núm. 24, pp. 70-100, en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistaargentinacienciapolitica/article/view/5495>, consultado el 30/08/2024.
- Salmorán Villar, Guadalupe (2021), *Populismo. Historia y geografía de un concepto*, (Cap. 2. Populismos “clásicos”), CDMX: IJJ-UNAM, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6425/12.pdf>, consultado el 30/08/2024.

- Sassen, Saskia (2015), *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*, Buenos Aires: Katz.
- Vestri, Gabriele (2015), “¿La democracia líquida como alternativa a la política clásica? Un estudio contextual”, *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, Vol. 63, núm. 1, pp. 403-422, en: <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/188/310>, consultado el 30/08/2024.

CUARTA SECCIÓN  
PODERES FACTICOS Y TRAMPAS DE DESIGUALDAD

## PODERES FÁCTICOS EN MÉXICO

POST SCRIPTUM\*

ALBERTO OLVERA\*\*

Mi ensayo sobre poderes fácticos, al que está referido este post scriptum (Olvera, 2018) mantiene desafortunadamente su vigencia; y en algunos terrenos de la práctica social la situación ha empeorado. Hoy día el crimen organizado ha incrementado su poder económico, político y territorial, lo que le permite controlar regiones enteras de México. De manera paralela, las fuerzas armadas han devenido en un nuevo poder fáctico, dada la cantidad de funciones, recursos y presencia territorial que les ha otorgado el gobierno de López Obrador. Este nuevo Estado paralelo ha desarrollado ya intereses materiales y políticos antes inexistentes, planteando un reto formidable a la construcción del Estado de derecho y a la consolidación de la precaria democracia mexicana.

El gobierno priísta de Enrique Peña Nieto (2012-2018) acentuó el poder de los grandes empresarios, profundizó la corrupción en las compras y contrataciones del sector público y permitió el florecimiento de la gran corrupción a escalas nunca vistas tanto en el gobierno federal como en la mayoría de los estados de la república. Los gobernadores priístas de la “nueva generación”, como Javier Duarte (Veracruz), César Duarte (Chihuahua), Roberto Borge (Quintana Roo), entre otros, anteceditos todos ellos por verdaderos sátrapas como Fidel Herrera, gobernador de Veracruz entre 2004 y 2010, hicieron del ejercicio del poder un festín neopatrimonialista. Asimismo, siguiendo las prácticas instauradas en los gobiernos panistas de la transición, en los estados de la república los gobernadores se repartieron los cargos en los supuestos órganos autónomos en acuerdo con los partidos de la “oposición”. El reparto del poder a espaldas de la ciudadanía permitió la instauración de regímenes autoritarios locales, que convivían con el régimen

\* Post scriptum al capítulo “Poderes fácticos, corrupción y fin de régimen en México” (Olvera, 2018).

\*\* Universidad Veracruzana.

semidemocrático nacional. Este modelo de “autoritarismo subnacional” resultó funcional a la culminación de la implantación completa del proyecto neoliberal, sintetizada legal y programáticamente en el “Pacto por México” de 2013 y en la ulterior privatización de las industrias de la energía.

Este vaciamiento de la democracia precaria creada a lo largo de la transición conservadora que resultó del pacto entre el PRI, el PAN y el PRD, fue rechazado por la ciudadanía en las elecciones de 2018. La pérdida de legitimidad del gobierno de Peña Nieto, alimentada por la corrupción, la violencia creciente y la crisis de la desaparición forzada, especialmente el caso de los normalistas de Ayotzinapa, se veía aun más comprometida por la división entre el PRI y el PAN en las elecciones presidenciales de ese año, a las cuales concurrieron divididos. El triunfo de López Obrador fue el resultado de la crisis del pacto conservador. Se trató de una elección plebiscitaria, donde los ciudadanos votaron contra el PRI y el PAN, y no necesariamente por el candidato del nuevo partido Morena.

López Obrador ha instaurado un nuevo orden político populista. Se ha reconstruido la centralización del poder en el presidente, sometido al poder legislativo y hasta cierto punto al poder judicial, y las instituciones autónomas han perdido su escasa autonomía. El ejercicio personalista del poder ha conducido a la desinstitucionalización de un Estado de suyo frágil y a la construcción de una especie de Estado paralelo, cuyos sujetos principales son, de una parte, los llamados “Siervos de la Nación”, los más de 20,000 servidores públicos casi informales que se encargan de repartir los subsidios en la más completa obscuridad, sin padrones públicos y sin rendición de cuentas; y de otra parte, las fuerzas armadas, encargadas por el presidente de la construcción de megaproyectos como el Tren Maya y el Aeropuerto Felipe Ángeles, además de asumir el control de puertos y aduanas, aeropuertos y la seguridad pública, todo ello en la más completa oscuridad, fuera de las normas de la administración pública. Si bien se ha creado un marco legal *ad hoc*, más bien improvisado, el empoderamiento de las fuerzas armadas ha dado lugar a una especie de Estado de excepción permanente.

Lo peor es que esta militarización de la vida pública no ha resuelto ninguno de los problemas estructurales del Estado mexicano, y en cambio ha creado otros nuevos. Ante todo, el surgimiento de poderes paralelos y de una gama de intereses cruzados entre fuerzas armadas, empresarios y contratistas, que pueden haber favorecido nuevas formas de corrupción. Igualmente hay nuevas formas de relación entre militares, políticos y agentes criminales. Haber usado el marco legal proveniente del viejo régimen, que hizo de todas las labores militares asuntos de “seguridad nacional” ha

sido una burda trampa a la ley. Tardaremos algunos años en entender la magnitud y las consecuencias de este empoderamiento militar.

Mientras tanto, la política de contención suave del crimen organizado no ha funcionado y ello ha permitido su mayor diversificación y franco empoderamiento. Las redes criminales intervienen abiertamente en la política local en vastas regiones del país y se han convertido en un sector fundamental de la economía nacional. A la vez, sus prácticas predatorias en las regiones que controlan afectan las economías locales, causando con frecuencia migraciones forzadas y creando estados paralelos, con capacidad fiscal. Este desfondamiento de la gobernanza territorial tiene y tendrá graves consecuencias sobre el futuro del país.

#### BIBLIOGRAFÍA

Olvera, Alberto (2018), "Poderes fácticos, corrupción y fin de régimen en México", en Calva, José Luis, *La agenda 3.0 de la democracia en México*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios.

## DESIGUALDAD Y POBREZA EN EL SEXENIO DE AMLO

POST SCRIPTUM\*

FABRIZIO LORUSSO\*\*  
DAVID MARTÍNEZ MENDIZÁBAL\*\*

Colocando el caso mexicano en el contexto internacional, en que también se ha dado una implacable tendencia al aumento de la que Oxfam Internacional (2024) bautizó como “era dorada de la desigualdad”, el World Inequality Lab mostró el dato de que el 50% más pobre de la población mundial apenas recibe el 8.5% de los ingresos (Chancel et al., 2021), y, por otro lado, el 40% más pobre de los hogares de muchos países recibe solo una porción mínima del ingreso total del país. En el caso de México, en donde esta porción es del 5%, comparable con Namibia (2.5%), Indonesia (3.6 %) o Rumanía (10.4%) (Banco Mundial, 2024).

En México, “a pesar de los avances en el último lustro para mejorar la distribución del ingreso, poco o nada se ha hecho para mejorar la distribución de la riqueza: más de ocho de cada 100 pesos de la riqueza privada nacional, equivalentes a casi 180 mil millones de dólares, se concentran en apenas 14 ultrarricos y sus familias” (Oxfam, 2024: 3).

Por ejemplo, Carlos Slim, dueño de América Móvil, Grupo Carso, Inbursa, entre otros corporativos, es la persona más rica de América Latina, se ubica en el segundo lugar mundial entre las no estadounidenses, según el Índice de multimillonarios de Bloomberg. Su patrimonio se ha duplicado en el sexenio de López Obrador, mientras que había bajado en el de Peña Nieto (Díaz Mora, 2024). En México la desigualdad extrema, especialmente en términos de acumulación de riqueza patrimonial, no ha

\* Post scriptum al capítulo “Desigualdad, poderes fácticos y movimientos de familiares de desaparecidos: el caso de Iguala” (Lorusso y Martínez, 2018).

\*\* Profesor-investigador de la Universidad Iberoamericana-León.

dejado de crecer, y esta concentración de recursos económicos tiene una relación de larga data con las omisiones, las prebendas, la cooptación, los sesgos y las decisiones del poder político:

La fortuna total de los catorce ultrarricos mexicanos, aquellos con más de mil millones de dólares de riqueza, aumentó hasta casi duplicarse desde el inicio de la pandemia [...] La fortuna conjunta de Carlos Slim y Germán Larrea creció en 70% durante los últimos cuatro años, hasta representar casi seis de cada 100 pesos de la riqueza privada en el país, cifra equivalente a la riqueza de la mitad de la población más pobre de América Latina y el Caribe: unas 334 millones de personas (Oxfam, 2024b: 1).

Además, la evasión y elusión de impuestos, la presión hacia la privatización de los servicios públicos y el agravamiento de la crisis climática han constituido históricamente comportamientos irresponsables y dañinos socialmente, los cuales han extendido y profundizado las desigualdades en México (Oxfam, 2024: 11).

Asimismo, ha sido muy difícil acotarlos y denunciarlos por parte de movimientos sociales, medios de comunicación críticos e, inclusive, del propio poder político, que, más bien, ha sido capturado por el económico, como parte del modelo neoliberal y ha erigido un “Estado subsidiario”, o mínimo, y nuevos patrones de exclusión (Huerta Moreno, 2005: 146-150).

Es de cara a estas realidades como debe analizarse la evolución del coeficiente de Gini de distribución del ingreso reportada por INEGI. El Gini fue de 0.402 en la ENIGH 2022, en contraste con 0.415 para la ENIGH 2020 y con 0.449 en 2016. Se aprecia el efecto positivo de las transferencias en la distribución del ingreso, como impacto de la política social: “si en 2022 no se hubiesen registrado transferencias de ingresos, su concentración habría sido mayor: el coeficiente de Gini habría tenido un valor de 0.460 contra 0.402, al considerar las transferencias” (INEGI, 2023: 15).

El promedio del ingreso corriente trimestral por hogar en 2022 fue de 63,695 pesos, lo que significó un alza del 4.6% con relación a 2018 y del 0.2% respecto a 2016, siendo el ingreso por trabajo la principal fuente del aumento (INEGI, 2023: 1).

Un área de oportunidad importante sigue siendo la disminución de las brechas étnicas y de género en el ingreso y el sector laboral. Por un lado, “en 2022, las personas que se consideran indígenas o hablan alguna lengua indígena tienen un ingreso promedio trimestral monetario de 18,428 pesos, 24.5% menos que el promedio nacional y en el caso de las personas que son hablantes de lengua indígena, el ingreso promedio fue de 13,708 pesos, 43.9% menos que el promedio nacional”. En tema de la desigualdad por género, “el ingreso promedio trimestral monetario de los hombres fue

de 29,285 pesos y el de las mujeres de 19,081, con una brecha de 10,204 pesos al trimestre en 2022” (INEGI, 2023: 3).

En el ámbito de la pobreza, los resultados del sexenio de AMLO han sido mixtos. En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Presidencia de la República, 2019) se mencionan los nueve programas sociales prioritarios para el gobierno de AMLO, considerados pilares de un nuevo pacto social y Estado del bienestar en México: 1) Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 2) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; 3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; 4) Jóvenes Construyendo el Futuro; 5) Jóvenes Escribiendo el Futuro; 6) Sembrando Vida; 7) Programa Nacional de Reconstrucción; 8) Desarrollo Urbano y Vivienda; 9) Tandas para el Bienestar.

El foco principal de la política social del sexenio puede resumirse en cuatro pilares: 1) atención a los espacios marginados, como el mundo rural y, geográficamente, el sur del país, y los sectores sociales vulnerables (adultos mayores, jóvenes, personas con discapacidad, pueblos indígenas); 2) gasto social creciente y programas importantes con transferencias monetarias, que en parte han sido constitucionalizadas; 3) la meta de la entrega de beneficios, entendidos como derechos, sin intermediarios; 4) la búsqueda de una implementación integral de los programas (Martínez Espinoza, 2021). Lo anterior se ha reflejado de diversas maneras sobre los resultados ya en la recta final del sexenio, mostrando avances muy relevantes, pero también algunos huecos y áreas de mejora importantes a tenerse en cuenta para el periodo 2024-2030.

La medición multidimensional de la pobreza a nivel nacional y por entidad federativa del 2022 y la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2022 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), muestran que entre 2018 y 2022 se produjo una reducción de la población en pobreza de 41.9% a 36.3%. Es decir: “en 2022, 36 de cada 100 personas en México presentaban al menos una privación en sus derechos sociales y tenían un ingreso mensual por persona insuficiente para adquirir una canasta alimentaria, así como bienes y servicios necesarios” (CONEVAL, 2023: 1). En cifras absolutas, se trata de un avance significativo, pues estaban en situación de pobreza multidimensional 46.8 millones de personas a nivel nacional en 2022, 5.1 millones menos que en 2018.

Sin embargo, se estancó la lucha contra la pobreza extrema, ya que las cifras fueron del 7.0% en 2018 y del 7.1% en 2022, a saber, el número absoluto pasó de 8.7 a 9.1 millones de personas (CONEVAL, 2023: 1).

Más a detalle, podemos afirmar que los datos arrojan un panorama moderadamente alentador, considerando que mediante la política laboral se sentaron bases salariales y que constituyeron el núcleo duro o motor de la reducción de la pobreza. Según el CONEVAL (2023: 5): “entre 2018 y 2022, el porcentaje de la población con un ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos pasó de 49.9% a 43.5%”; y “el porcentaje de la población con un ingreso inferior a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (valor monetario de la canasta alimentaria) pasó de 14.0% a 12.1%”.

Sin embargo, los resultados son mixtos: tanto entre la población en pobreza como en pobreza extrema, “hay menos personas con un ingreso inferior al valor monetario de la canasta alimentaria, pero estas tienen un menor ejercicio de sus derechos sociales” (CONEVAL, 2023: 1). En efecto, las carencias, interpretables como barreras al ejercicio de los derechos sociales, que realmente crecieron e impactaron negativamente en los indicadores generales fueron la de acceso a los servicios de salud, que pasó de 16.2% a 39.1% entre 2018 y 2022, y el rezago educativo que pasó de 19.0% a 19.4%.

La carencia por acceso a la seguridad social disminuyó de 53.5% a 50.2% entre 2018 y 2022, pero sigue siendo la de mayor incidencia en la pobreza, mientras que la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad pasó de 22.2% a 18.2%.

Ante este contexto, los resultados de la medición de pobreza multidimensional 2022 permiten orientar y fortalecer la implementación de programas o acciones de política de desarrollo social enfocadas a fomentar la recuperación del ingreso de las personas y la atención del conjunto de carencias sociales, con la coordinación interinstitucional de los tres niveles de gobierno. El foco de atención debe ponerse, ahora, en las carencias sociales, pero sin abandonar el continuo reforzamiento del ámbito salarial o de ingresos.

En suma: las acciones y programas del gobierno de AMLO han tenido efectos relevantes en el retroceso de la pobreza y de la desigualdad en México, pero también ha habido vacíos y carencias, particularmente respecto del decil más bajo y la población en pobreza extrema. Es decir, hubo factores que impidieron mejoras más substanciales como “la inexistencia de un programa social focalizado en la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema, el gasto social regresivo y los escasos apoyos durante los momentos más álgidos de la pandemia para proteger a la población vulnerable” (Martínez Espinoza, 2023: 65).

## ALGUNAS PROPUESTAS

Un logro simbólico del sexenio obradorista fue el reconocimiento público de que la economía y las desigualdades son políticas. En esta línea, cabe mencionar algunas propuestas de Oxfam México (2024: 12) en las que, todavía más, debería profundizar la política pública. Entre ellas se destacan: 1) las políticas salariales, laborales y de seguridad social para quienes trabajan en la formalidad y en la informalidad, pues este sector ha quedado atrás, junto con políticas fiscales progresivas y redistributivas; 2) la regulación más activa de los mercados y de la concentración de poder corporativo, como parte de una política industrial que favorezca el sector público y privado productivo para ofrecer alternativas, bienes y servicios, no onerosos y no sólo privados para los consumidores; 3) la promoción de una economía de los cuidados, que sea una elección, remunerada y justa, redistribuida entre hogares, comunidades, sector privado y Estado; 4) el diseño de reglas *ad hoc* para los sectores que más generan empleo, es decir, las mipymes y personas trabajadoras independientes, y el fomento a distintas formas empresariales y de propiedad relacionadas con economía social y solidaria; 5) el alejamiento de modelos extractivistas y contaminantes mediante políticas ambientales, de sanción y reparación frente al cambio climático (Oxfam, 2024: 12).

A partir de lo anterior, ante los contextos y los cambios descritos, planteamos algunas líneas para la política pública del sexenio 2024-2030 a manera de propuestas que impacten en las temáticas centrales de este post scriptum:

- La ampliación de la política social contra la pobreza y las desigualdades y de los programas del gobierno de AMLO, pero con mayor hincapié en la pobreza extrema, el rezago educativo y de salud, las brechas de género, intergeneracionales, regionales, y étnico-identitarias.
- Avanzar hacia un verdadero Estado de bienestar (en salud, sistema de cuidados, educación, desempleo, ingresos básicos, incapacidad y enfermedad, pensiones) con enfoque universalista y de gratuidad, que incluya a toda la población, incluyendo a quienes no tienen o no han tenido un trabajo formal, a las personas residentes permanentes y en tránsito.
- Una reforma fiscal progresiva y redistributiva de la carga tributaria, para favorecer a quienes tienen menores ingresos y cobrar más, de forma escalonada, a quienes tienen mayores ingresos. Y gravar más la riqueza acumulada, por ejemplo, con impuestos sobre ciertos tipos de herencias, bienes y servicios de lujo, grandes patrimonios, bienes inmuebles para fines no habitacionales, altas rentas financieras.

- Esto debe de acompañarse a la mejora de las capacidades recaudatorias, de investigación, persecución de la evasión, focalización a los grandes capitales y, en general, de eficiencia y eficacia, también técnica y tecnológica, del propio Sistema de Administración Tributaria, dando continuidad a los esfuerzos emprendidos en los últimos seis años.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2024), “Consumo medio o ingresos per cápita según encuestas, 40% más pobre de la población (USD por día según la PPA de 2017) - Indonesia, Namibia, Rumania, México”, Datos del Banco Mundial, en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.SPR.PC40?locations=ID-NA-RO-MX>, consultado el 20/08/2024.
- Chancel L. et al. (2021), *Informe sobre la desigualdad global 2022*. *World Inequality Lab*, en: [https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2023/03/D\\_FINAL\\_WIL\\_RIM\\_RAPPORT\\_2303.pdf](https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2023/03/D_FINAL_WIL_RIM_RAPPORT_2303.pdf), consultado el 1 de septiembre de 2024.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social) (2023), “El Coneval presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2022”, *Comunicado*, n. 07, en: [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2023/Comunicado\\_07\\_Medicion\\_Pobreza\\_2022.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2023/Comunicado_07_Medicion_Pobreza_2022.pdf), consultado el 20/05/2024.
- Díaz Mora, Sebastian (15 de enero de 2024), “Fortuna de Slim se ha duplicado en el actual sexenio”, *El Economista*, en: <https://www.economista.com.mx/mercados/Fortuna-de-Slim-se-ha-duplicado-en-el-actual-sexenio-20240115-0005.html> consultado el 20/08/2024.
- Huerta Moreno, María Guadalupe (2005), “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, *Política y cultura*, (24), pp. 121-150, en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S018877422005000200006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018877422005000200006&lng=es&tlng=es), consultado el 20/08/2024.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) (2023), *El Inegi presenta los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2022*, *Comunicado de prensa*, n. 420/23, 26 de julio de 2023, en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENIGH/ENIGH2022.pdf> consultado el 20/05/2024
- Lorusso, Fabrizio y Martínez Mendizábal, David (2018), “Desigualdad, poderes fácticos y movimientos de familiares de desaparecidos: el caso de Iguala”, en Calva, José Luis (coord.), *Trampas de desigualdad y cambios de régimen.*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/trampas-de-desigualdad-y-cambios-de-regimen/>

- Martínez Espinoza, Manuel Ignacio (2021), “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 55.
- Martínez Espinoza, Manuel Ignacio (2023), “Política social y pobreza en la 4T”, *Revista Mexicana de Sociología*, 85, Número Especial (enero, 2023), IIS UNAM, pp. 41-69, en: <http://mexicanadesociologia.unam.mx/index.php/v85ne/564-v85nea2>, consultado el 21/05/2024.
- Presidencia de la República (2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Diario Oficial de la Federación, México, 12/07/2019, en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0) consultado el 20/05/2024.
- Oxfam Internacional (2024), *DESIGUALDAD S.A. El poder empresarial y la fractura global: la urgencia de una acción pública transformadora*, en: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621583/bp-inequality-inc-150124-es.pdf;jsessionid=A3855EAE708DBF8DA288E242BD50444D?sequence=28>
- Oxfam México (2024), *El monopolio de la desigualdad Cómo la concentración del poder corporativo lleva a un México más desigual Publicado por Oxfam México*, en: <https://www.oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2024/01/El-monopolio-de-la-desigualdad-Davos-2024-Briefing-Paper.pdf>, consultado el 20/08/2024.

QUINTA SECCIÓN  
GRANDES TRANSFORMACIONES EN LA HISTORIA DE MÉXICO

## LAS TRANSFORMACIONES EN LA HISTORIA DE MÉXICO

POST SCRIPTUM\*

LETICIA REINA\*\*

Para pensar las transformaciones en la historia de México, conviene plantear dos preguntas para imaginar una nueva historia a futuro: ¿Históricamente, qué son y qué han significado las transformaciones en la historia de México? ¿Hay una historia cíclica en el acontecer de nuestra República?

Haciendo un recuento, las tres primeras transformaciones que ha vivido nuestro país obedecieron o fueron el resultado de grandes crisis cíclicas en las que se vio envuelta la sociedad mexicana. La primera gran transformación de la historia contemporánea de México acaeció con el Movimiento de Independencia de 1810, mediante la cual se acabó con el dominio español ejercido durante 300 años. La segunda transformación se sitúa en el periodo histórico conocido como la Reforma, la cual se caracteriza fundamentalmente por haber hecho las Leyes de Reforma que permitieron la conformación de un Estado jurídico-político de corte moderno, la integración de las diferentes regiones del país y la separación de la Iglesia y el Estado. La tercera transformación aconteció con el Movimiento Revolucionario de 1910, mediante el cual se terminó con la vieja estructura agraria del territorio nacional, siendo este uno de los cambios más importantes, ya que mediante la Reforma Agraria la tierra regresó a ser un bien social y se les restituyeron sus tierras a los campesinos mediante la figura jurídica de ejidos. También se creó una legislación social en torno al trabajo y la educación.

Estas tres transformaciones tienen similitudes y diferencias. Salvando las distancias temporales que enmarcan a cada una de ellas, podemos

\* Post scriptum al capítulo “Las paradojas políticas y sociales de las reformas liberales decimonónicas” (Reina, 2018).

\*\* Investigadora Emérita de la Dirección de Estudios Históricos del INAH.

señalar que las tres tienen la semejanza de estar galardonadas por la promulgación de sus respectivas constituciones, pero con las diferencias de los ideales y alcances que en cada una de ellas forjaron los intelectuales y gobernantes que indujeron los cambios.

La Constitución erigida en 1824 plasmó el cambio radical de régimen que México emprendía al pasar de ser una colonia de la Corona Española, a ser una República libre y soberana. Y la Constitución de 1857 hizo cambios enfocados principalmente a construir las instituciones de gobierno y la legitimación y consolidación de México como nación independiente. Y, la tercera, la Constitución de 1917 vigente hoy en día, plasmó las demandas sociales que abrazaron las tropas revolucionarias, cobrando carácter constitucional. El cambio importante consistió en el conjunto de talentos jurídicos que aspiraban a proteger a los sectores sociales marginados y a romper con las estructuras que habían propiciado las desigualdades y desequilibrios propios de la dictadura porfirista.

Así mismo, estas tres primeras transformaciones se parecen porque estuvieron antecedidas por crisis generalizadas, expresión de gobiernos ineficientes o tal vez fallidos que propiciaban la desigualdad, la pobreza y la injusticia. También, las tres estuvieron precedidas por años difíciles para las clases populares porque se presentaron crisis agrícolas y agrarias, reducción de salarios reales y alza del precio de los productos básicos, polarizando o abriendo la brecha entre las clases y sectores sociales; amén de la crisis política provocada por los gobiernos anquilosados y esclerotizados en el poder. Aunque siempre se llevaron a cabo las elecciones en todos los niveles de gobierno, el voto y la voluntad popular expresada en los sufragios muy pocas veces fue respetada, producto de gobiernos antidemocráticos. Esta situación culminó en una gran crisis de representación política que fue la causa determinante y principio último del estallido revolucionario de la sociedad.

Después de los movimientos armados que antecedieron a las tres primeras transformaciones de México, vino la construcción y reconstrucción de la sociedad. Otra analogía entre los tres procesos es que distinguimos la implantación y el reajuste de la sociedad a través de la creación de reformas, con las que se trataron de resolver los problemas nacionales. Desde luego, los cambios no fueron inmediatos, éstos llevaron años de acuerdos ideológicos y creación de pactos sociales entre los diferentes sectores que componían la sociedad mexicana. Pero también es necesario señalar que el camino no sólo fue largo, sino se encontró con tropiezos y hasta con contrarrevoluciones que desvirtuaron el proyecto original que había llevado a crear innovaciones y cambios en la estructura social. Así, cada una de las

transformaciones no sólo quedaron interrumpidas, sino que se inició un nuevo ciclo de crisis y desesperanzas.

Ahora bien, el 2 de julio de 2018, la izquierda ganó las elecciones presidenciales. En el discurso de victoria, (AMLO) presidente electo para conducir el destino del país, anunció cambios profundos a los que llamó la Cuarta Transformación (4T): prometió que haría grandes reformas con apego al orden legal establecido. Y llamó a todos los mexicanos a la reconciliación y a poner el interés general por encima de los intereses particulares. Con éstas y muchas otras declaraciones, en aquel entonces se aseguraba un verdadero cambio de régimen, una ruptura con el modelo de desarrollo neoliberal en curso. En fin, se vislumbraba una esperanza en este discurso. El plan prometía una verdadera transformación del Estado mexicano, pero además y de manera excepcional, sin un movimiento armado como el que vivió la sociedad mexicana en las tres transformaciones anteriores.

Entonces, volviendo a la pregunta inicial: ¿históricamente qué significa hoy día la 4T anunciada por AMLO al inicio de su sexenio? ¿Hay una historia cíclica en el acontecer de nuestra República? Me temo que los ciclos de cambio de régimen acaecidos en 1810, 1856 y 1910 se cortaron, por lo menos en lo anhelado o en lo que se prometía en los años 2000 y 2018. ¿Porqué?

Las elecciones presidenciales del año 2000 constituyeron un parteaguas importante porque terminaron con el priismo de 71 años, es decir con el régimen liderado por el PRI. Hubo un rejuego de grupos en el poder, pero estructuralmente hubo más continuidad que cambios.

El año 2018 también fue muy importante porque la izquierda ganó las elecciones pero, al paso de los años, percibimos que si bien se hicieron varias reformas, con ellas no se rompieron estructuras que habrían caracterizado un cambio de régimen. Tampoco se ve en el horizonte el esperado cambio de modelo de desarrollo económico; y difícilmente se logrará porque el país está controlado por el narcotráfico y por el poder militar en varios órdenes de la vida económica y política del país.

Ahora podemos decir que seguiremos esperando la Cuarta Transformación, porque las clases sociales cada día se encuentran más polarizadas, el tejido social está desarticulado y desmembrado. Socialmente, los millennials que se supone serían la voz crítica del gobierno, se volvieron apolíticos y apáticos porque no tienen ningún futuro laboral y además la educación dejó de ser un factor de movilidad social. Además, los sectores rurales que, a pesar de todos los programas sociales, hoy se encuentran más empobrecidos y con una tendencia creciente de la propiedad social a desaparecer.

Incluso hoy día la violencia es más brutal en todos los niveles de la sociedad, hay más inseguridad y más corrupción. Llama la atención que los años de crisis generalizada que antecedieron a las tres transformaciones pasadas y en la anunciada para este pasado reciente, existe una curiosa y sorprendente constancia: la desigualdad, la pobreza y la injusticia. Entonces, ¿qué lectura le podemos hacer a la historia mexicana de larga duración? ¿El ciclo de transformaciones se rompió? ¿Se cerró? ¿O es que hoy apenas estamos en la fase de crisis, que se va generalizando en todos los niveles, hasta conducir a una mayor desestructuración de la sociedad y a una crisis de representación política? ¿Y con suerte apenas se estarán fraguando los nuevos paradigmas que fundamenarán la Cuarta Transformación de mediados del siglo XXI? Visto así, sólo hasta entonces se empezará a escribir una nueva historia de México.

#### BIBLIOGRAFÍA

Reina, Leticia (2018), “Las paradojas políticas y sociales de las reformas liberales decimonónicas”, en Calva, José Luis (coord.), *Trampas de desigualdad y cambios de régimen*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/trampas-de-desigualdad-y-cambios-de-regimen/>

## LAICIDAD Y DEMOCRACIA

POST SCRIPTUM\*

PATRICIA GALEANA\*\*

En el gobierno priísta de Enrique Peña Nieto, la Iglesia católica mantuvo la preponderancia de los regímenes panistas y buscó seguir aumentando su poder. En marzo de 2012, aún como candidato del PRI, Peña asistió a la misa ofrecida por el Papa Benedicto XVI, en el Parque Bicentenario de la Basílica de Guadalupe.

El 19 de julio del 2013 se aprobó la reforma al artículo 24 para pasar de la libertad de cultos a la libertad de convicciones éticas y filosóficas, así se logró detener la embestida clerical.

Durante el régimen de Peña Nieto tampoco se legisló para reformar al Código penal federal y que las mujeres pudieran decidir sobre su propio cuerpo. Se continuó el entente cordial con la Iglesia.

En 2016 por primera vez se recibió a un papa en Palacio Nacional. Peña Nieto declaró: “Su visita trasciende el encuentro entre dos Estados. Se trata del encuentro de un pueblo con su fe” y agregó que México es “un pueblo orgullosamente guadalupano... Su Santidad, México lo quiere”.<sup>1</sup>

En el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se dio la situación singular de que su candidatura a la presidencia fue apoyada por el Partido Encuentro Social, de filiación evangélica. El que el presidente sea creyente de un culto no católico, ha marcado una diferencia sustantiva con los gobiernos anteriores, que se ha traducido en un cierto distanciamiento con la Iglesia mayoritaria, misma que ha denunciado la crisis de inseguridad y violencia desenfadada de la delincuencia organizada que sufrimos.

Los movimientos feministas han sido satanizados no solo por la Iglesia católica, sino por las demás Iglesias y por el propio López Obrador. No

\* Post scriptum al capítulo “Laicidad y democracia” (Galeana, 2018).

\*\* Historiadora. Facultad de Filosofía y Letras, UNAM

obstante, han logrado despenalizar el aborto en once entidades, además de la Ciudad de México (Oaxaca, Hidalgo, Veracruz, Coahuila, Baja California, Colima, Sinaloa, Guerrero, Baja California Sur, Quintana Roo y Aguascalientes).

También se han reconocido los derechos de la comunidad LGBTTTIQ+. El 4 de marzo de 2010 se aprobó el matrimonio igualitario en la Ciudad de México, y el 26 de octubre de 2022 Tamaulipas fue el último estado en aprobarlo, por lo que es ya un derecho en todo el país.

Sin embargo, el Congreso Federal no ha reformado el Código Penal de la Federación. Con ello se incumple con el artículo 1º de la Constitución que establece la universalidad, indivisibilidad y progresividad de los Derechos Humanos, ya que las mujeres que nacen en los estados donde está penalizado el aborto no tienen los mismos derechos que las que nacen en los que está permitido. Por lo que no se cumple la norma de actuar en pro de la persona.

López Obrador tomó a Benito Juárez como símbolo, sin embargo ha hecho gala de su religiosidad utilizando una imagen religiosa contra el Covid-19. Y se ha manifestado explícitamente en contra del feminismo, afirmando que son ideas de fuera, extranjeras, coincidiendo con el sector más conservador de la Iglesia católica. También ha declarado que hay que obedecer al pueblo porque es la palabra de Dios, entre otras expresiones religiosas.

En el siglo XIX había que suprimir la intolerancia y establecer la libertad de cultos; hoy debemos pasar de la tolerancia al respeto de la persona humana sea creyente, agnóstica o atea. Se requiere también hacer las reformas necesarias para que la laicidad del Estado abarque todos los aspectos de la vida de la nación, incluyendo al área de salud y de investigación científica.

El jesuita José Gutiérrez Casillas escribió que lo mejor que le había pasado a la Iglesia era su separación del Estado.<sup>2</sup> Coincidimos con él; además cuando ambas instituciones van juntas, se acaba con la laicidad del Estado, y por ende con la democracia.

La mejor definición de lo que es un Estado laico sigue siendo la de Benito Juárez: “Los gobiernos civiles no deben tener religión, porque siendo su deber proteger imparcialmente la libertad que los gobernados tienen, de seguir y practicar la religión que gusten adoptar, no llenarían fielmente este deber si fueran sectarios de alguna.”<sup>3</sup>

El mayor legado del tiempo eje de México fue la consolidación del Estado nacional, entendido como el Estado liberal de derecho con el establecimiento de un Estado republicano, federal y laico.

Si no se respeta el marco jurídico no existe un Estado de Derecho. Sin laicidad no puede haber democracia<sup>4</sup> porque es la que permite la convivencia pacífica y armónica de las diferentes ideologías.

## NOTAS

<sup>1</sup> EFE, “México, un Estado oficialmente laico en entredicho por las acciones políticas” en San Diego Tribune, 18 de febrero de 2016; Reséndiz (2016).

<sup>2</sup> Gutiérrez (1974).

<sup>3</sup> Tamayo (1974).

<sup>4</sup> Hay laicidad sin separación de la Iglesia del Estado, en países europeos como el caso de la Gran Bretaña, sin embargo tales ejemplos corresponden a una historia europea totalmente distinta a la de los países americanos, por lo que no son aplicables en nuestro país. Blancarte (2008).

## BIBLIOGRAFÍA

- Blancarte, Roberto J. (2008), *Para entender El Estado laico*, México: Ediciones Nostra.
- Galanea, Patricia (2018), “Laicidad y democracia”, en Calva, José Luis (coord.), *Trampas de desigualdad y cambios de régimen*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/trampas-de-desigualdad-y-cambios-de-regimen/>
- Gutiérrez Casillas, José (1974), *Historia de la Iglesia en México*, México: Editorial Porrúa Hermanos.
- Reséndiz, Francisco (2016), “Peña: Estado laico vela por dignidad humana y libertad” *El Universal*, 14 de febrero de 2016.
- Tamayo, Jorge L. (1974), *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, México: Editorial Libros de México, tomo 1, pp. 271-273

SEXTA SECCIÓN  
EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA

# REFLEXIONES SOBRE LAS TENSIONES ECONÓMICO-SOCIALES EN LA ARGENTINA ACTUAL

POST SCRIPTUM\*

ALEJANDRO ROFMAN\*\*

CARLOS FIDEL\*\*\*

## CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En el trabajo al que se refiere este post scriptum delimitamos dos modelos que a lo largo de la historia de la República Argentina estuvieron en pugna para hegemonizar el dominio político aunado al diseño de la dimensión económico-social, incidiendo en la configuración y la distribución de la riqueza material.

Uno de los esquemas conceptuales y prácticos lo denominamos como el “Modelo Económico Conservador o de Sociedad de Mercado”. El mismo se basa en una estrategia neoliberal de acumulación centrada en los intercambios de la oferta y la demanda que se realizan en el marco del mercado, articulado a una plena apertura a los flujos de las importaciones y exportaciones con el resto del mundo relacionados con la esfera financiera. Su esquema está sostenido en las ventajas estáticas del sector primario que comprende la alta fertilidad diferencial de vastas áreas rurales, sumado a la extracción de las reservas de minerales y bienes, energías renovables y no renovables localizados en ciertas áreas del país. En general este modelo estuvo impulsado por los segmentos políticos más “conservadores” que atraviesan a casi todas las fuerzas políticas y, en muchas ocasiones, dotaron de propuestas programáticas a los diversos golpes cívicos-militares que en distintos momentos interrumpieron la vida democrática nacional.

\* Post scriptum al capítulo “Dos modelos económico-sociales en Argentina: principales estrategias y contradicciones” (Rofman y Fidel, 2018).

\*\* \*\* Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Asesor de la Comisión Nacional de Microcrédito. Investigador principal del CONICET en CEUR/CONICET.

\*\*\* Docente investigador Consulto Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Al anterior paradigma se le contrapuso el denominado “Modelo Económico Progresista o de Sociedad de Trabajo”. El mismo propone sumar a las fuentes de la riqueza de origen primario diferentes modalidades de desarrollo de un proceso industrializador de la economía, a la par que busca la incorporación de las nuevas tecnologías aplicadas en los circuitos de la producción y la distribución de los bienes y servicios. Para tales metas propone la intervención del Estado de modo directo y/o aplicando políticas económicas con el propósito de desplegar las fuerzas productivas, la ampliación del mercado interno y la búsqueda del pleno empleo de los factores del trabajo y del capital. En específico, las fuerzas políticas comprendidas en este espacio de pensamiento tienden a ser democráticas y se proponer ampliar el consumo global mediante una distribución más justa de la riqueza.

#### PERIODO 2015-2019

En noviembre de 2015 se llevaron a cabo las elecciones. Por una diferencia de 2% en la segunda vuelta, ganó la Alianza electoral denominada “Cambiamos”, conformado con la hegemonía del relativamente flamante partido PRO, el que expresa la unión con otras fuerzas políticas, en especial una parte mayoritaria del tradicional partido Unión Cívica Radical (UCR), el que le aportó estructura partidario nivel nacional.

De este modo, de nuevo se da inicio a un modelo político y económico neoconservador, instrumentando un régimen neoliberal sustentado en una estrategia extractivista. Basaba en la supremacía de la economía de mercado con el principal objetivo, a partir de dicho modelo de acumulación, en la generación de una robusta tasa de ganancia concentrada en la valorización financiera como principal dinámica de tal proceso, centrada en la especulación en el plano monetario desplazando a la economía real a un segundo plano.

La vigencia del modelo de especulación financiera generó un cuadro económico-social crecientemente complicado, con riesgos de enfrentar una significativa crisis sistémica. Así, el cierre del 2017 mostraba la vigencia de un año de expansión económica apoyado en la entrada de capitales financieros especulativos que aportaron a una creciente y transitoria liquidez, mejoras en el nivel del consumo y expansión del crédito bancario.

Esos capitales –aportados preferentemente por Fondos de Inversión– recogían suculentas ganancias en pesos debido a colocaciones realizadas a elevadas tasas de interés. Cuando a principios del año 2018 los inversores especulativos percibieron que la solvencia del sistema financiero argentino

estaba debilitándose a pasos agigantados por la incapacidad estructural de que estuvieran disponibles tales capitales si deseaban ser repatriados, se generó una corrida financiera que amenazaba la solvencia del sistema financiero local para afrontar tal salida de capitales financieros. El gobierno nacional en el primer semestre del año 2018, acudió al Fondo Monetario Internacional (FMI) para que le prestase los fondos necesarios para viabilizar el retorno a sus orígenes de los capitales especulativos, lo que desató una aguda crisis económica.

El acuerdo con el FMI fue en torno a los 54,000 millones de dólares, autorizado en forma ilícita por su directorio dado que excedía el nivel prestable a Argentina según su Carta Orgánica. El objetivo del FMI, otorgando ese crédito excesivo, no solamente era garantizarles a los capitales especulativos externos la solvencia necesaria al BCRA para recuperar las inversiones de corto plazo, sino también era una “ayuda” política que el gobierno de Estados Unidos, vía el presidente Trump, le otorgó al presidente Macri a fin de respaldarlo para su eventual reelección a fines del año 2019.

La recesión fue intensa en el año y medio transcurrido desde el otorgamiento del ilícito crédito del FMI hasta el fin del mandato presidencial de Macri: dos años de retroceso económico, caída significativa del salario real de 20%, y aumento del desempleo, de la pobreza y de la indigencia.

Un eje temático que expresa los resultados de los dos modelos socio-económicos en cuestión es su expresión en la deuda externa y el nivel de reservas en otras divisas que tenía el gobierno nacional. Enfocando los resultados del comercio exterior de este siglo se observa que en el periodo comprendido entre el año 2000 hasta diciembre 2023, se obtuvo un superávit comercial de 267,192 millones de dólares.

Hay que considerar que entre los años 2005 y 2010, encuadrado en una negociación regional donde participaron varios países, se realizó una conversión de títulos de la deuda externa que redujo notablemente su monto y se reestructuró el pago de la misma. En esos años hay que señalar que el 3 de enero de 2006, en ese momento con la presidencia del gobierno de Néstor Kirchner, se canceló la deuda con el FMI mediante un solo pago de 9,810 millones de dólares.

En diciembre de 2015, cuando asume el nuevo gobierno la deuda externa era equivalente a 222,703 millones de dólares. Es importante observar que el 60% del total se explicaba por los compromisos con distintos organismos del propio sector público; una parte importante era una deuda con el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), a lo que se le agregaba otras deudas con

bancos públicos y otros fondos fiduciarios argentinos. El resto de la deuda se distribuía un 9% con organismos multilaterales de crédito (alrededor de 20,043 millones de dólares), y el 31% con el sector privado (unos 69,038 millones de dólares).

Por lo anterior el total de la deuda externa argentina en poder de organismos internacionales y bonistas privados era de 89,081 millones de dólares.

El gobierno del presidente Macri duró hasta el año 2019. En ese lapso la deuda externa se incrementó. Los requerimientos financieros del Tesoro Nacional dejaron de manejarse con préstamos internos y empezaron a realizarse con fuentes externas. Además, según estudios del BCRA en ese tiempo se fugaron 86,200 millones de dólares. En diciembre de 2019 la deuda pasó a ser de 320,630 millones de dólares, o sea que aumento en 97,927 millones de dólares durante la gestión de Cambiemos. El 40% se comprende por la ampliación de la deuda al interior del sector público, 22.7% con organismos internacionales, especialmente con el FMI por 44,599 millones de dólares y 37.3% restante con el sector privado. Sintetizando, en ese periodo se aumentó la deuda externa, orientándose más el peso relativo de la deuda con los organismos multilaterales de crédito y acreedores privados.

Hay que señalar que el préstamo que le otorgo el FMI fue el mayor de la historia de dicho organismo y no respetó los estatutos del mismo. Los préstamos del FMI tienen la particularidad de “condicionar” la política económica-social local con el objeto de garantizar el pago de los intereses de los préstamos para justificar su propia existencia, con ese objeto impone la aplicación de la misma “receta” de medidas neoliberales en todos los países del mundo donde actúa (Rovelli, 2024).

La elección del nuevo presidente fue a fines del 2019. La población argentina optó por un nuevo gobierno encabezado por Alberto Fernández, que se comprometió retornar a la vigencia del modelo de acumulación progresista, cimentado en el fortalecimiento de la economía real y el mercado interno, y en la distribución crecientemente equitativa del ingreso nacional.

#### PERIODO 2019-2023

A fines del 2019 en la convocatoria a las elecciones gana una nueva alianza denominada “frente de todos” (FT) que propone de candidato a presidente a Alberto Fernández y a vice presidenta a Cristina Fernández, esta última es la que aportó mayor cantidad de votos. La nueva coalición ganó, generando una gran expectativa en los votantes de volver al cauce de una

estrategia de producción y distribución que mejorara las condiciones de vida e ingreso de la población.

Inicialmente el nuevo gobierno no tuvo grandes iniciativas en ninguno de las dimensiones de la economía, la esfera social-política. Esta situación podía responder a las tensiones que surgían en el interior de los equipos de gobierno, tal vez combinadas con la falta de decisión de impulsar un proyecto de recuperar y avanzar en conformar un “Estado social” articulado a una ampliación de la distribución del ingreso.

A los pocos meses de asumir el nuevo gobierno, se desata una pandemia a nivel mundial. Sus efectos aparecen en el país vía las personas que venían de los países limítrofes, sumados a las personas que llegaban, especialmente en avión, de diversos lugares del mundo. Es de señalar que el Covid-19 tiene un origen incierto con la característica de tener una alta capacidad de contagio.

A principios de 2020 cuando se desata la epidemia global no se disponía de vacunas para atenuar o detener sus efectos. La respuesta de los diferentes países fue adoptar las antiguas medidas sanitarias: aislar a la población para evitar los contactos directos y promover que no salgan de sus viviendas.

La repuesta gubernamental fue rápida, expresando de manera acoplada la capacidad instalada del sistema sanitario y de las cualidades de sus operarios en los distintos niveles de atención. En el año 2020, el cierre de gran parte de las actividades productivas generó un severo descenso del PIB y del conjunto de los indicadores sociales. La importante mejoría del 2021 compensó las pérdidas del año inicial, pero no pudo satisfacer las metas que se propuso originalmente, con el consiguiente malestar de gran parte de la sociedad. En los años 2022 y 2023 por varias razones no se pudieron consolidar el crecimiento económico ni mejorar el perfil distributivo del ingreso.

El año 2022 se registró aumento un 5% del PIB, pero luego fue declinante, con dificultades serias para una mejora social significativa, generadas en factores internos y externos relevantes pero el principal fue que no se elevó el ingreso real. En 2023 se volvió al retroceso económico básicamente porque se perdió el 50% de las cosechas, base del comercio exportador; causada por las desfavorables condiciones climáticas, con el consiguiente retroceso en las exportaciones de cereales y oleaginosos que son rubros claves en las ventas al exterior.

Esta situación impulsó el encarecimiento de los precios en el mercado interno. En ese contexto se perdieron en el año 2023 alrededor de 20,000 millones de dólares en exportaciones, lo que representó el 25% del total del año anterior. Implicando una caída de ingresos fiscales estimados en

6,000 millones de dólares, valor atribuible a la tributación tanto directa como indirecta del desempeño del comercio exportador.

Aunque en términos de producción de bienes y servicios el ciclo 2019-2023 se cierra con un saldo positivo de 4 puntos porcentuales, simultáneamente el aumento del ingreso per cápita fue levemente negativo.

La administración gubernamental tuvo dificultades para controlar el desborde inflacionario, que retomó una senda ascendente que comprometió el retorno a niveles de ingresos reales positivos en magnitud tal que superasen los índices del 2019.

El repunte productivo tuvo componentes macroeconómicos aceptablemente buenos, pero no funcionó el intento oficial de redistribuir el pastel del crecimiento económico de modo favorable a los sectores de más bajos ingresos del trabajo asalariado o los que se encontraban en el mercado de trabajo informal que conformaban un 40% del total de la fuerza de trabajo.

Conviene enfocar que el área económica, desde que asumió, se concentró en priorizar la negociación de la deuda externa, misma que recibió de la gestión anterior. El nuevo gobierno no investigó la legalidad y acuerdos de la deuda externa arrastrada de la previa administración, hizo todo lo contrario: la acepto en su conjunto.

Desde nuestra perspectiva el impacto del proceso de renegociación del crédito tomado por el gobierno anterior fue nocivo para la evolución del país. Lo que hizo fue primero renegociar con los tenedores privados por alrededor de 105,000 millones de dólares, tanto con los que estaban acordado en jurisdicción extranjera como los de jurisdicción local. Realizó un amplio canje por títulos que van a devengar interés y se comenzara pagar el capital en el segundo semestre de 2024, con posteriores vencimientos parciales hasta el año 2041.

La política económica desplegada en el transcurso de la renegociación estuvo fuertemente condicionada por la necesidad de transformar el préstamo con el FMI en otros términos, dado que resultaba impagable el monto y las fechas del compromiso financiero del sector público en la forma que estaban adjudicados al gobierno anterior.

Con el FMI se cambió un crédito Stand By a tres años por un “Plan de Facilidades Extendidas”, acordando que cada vencimiento de capital se refinancia a 10 años. Por ello si el gobierno argentino cumpliera puntualmente con los pagos, los compromisos con el FMI se cancelarían en septiembre de 2034.

El llamado “Plan de Facilidades Extendidas” contenía metas trimestrales y de esa manera debía ser revisado periódicamente por los técnicos del FMI: Dichos técnicos tienen la función de evaluar el cumplimiento

de las metas acordadas. El núcleo acordado con el FMI en el denominado Memorándum de Entendimiento fue: en 2022 un déficit fiscal sobre el PIB de 2.5%; en 2023 un déficit fiscal de 1.9% del PIB; en 2024 un déficit fiscal de 0.5% del PIB; y en 2025 un déficit fiscal de 0% del PIB.

Esto implicó un fuerte condicionamiento de la política económica, e incidió directamente en la política social. Estos acuerdos no se pudieron cumplir y se fue renegociando la deuda con el FMI. En parte porque la cosecha de 2023 fracasó y no hubo excedentes financieros provenientes de esa fuente.

Las exigencias condicionantes impuestas por el FMI tales como elevar la tasa de interés fijada por el Banco Central para el mercado interno en varios puntos más que la tasa de inflación, reducir drásticamente el gasto público y disminuir el financiamiento estatal vía el Banco Central, coartaron seriamente la autonomía de gestión del gobierno. Así, impulsaron la tasa de crecimiento de los precios relativos, acentuaron el costo del financiamiento bancario para la marcha de las empresas y limitaron el rol regulador del Estado.

No obstante, el empleo creció en todo el periodo, más allá del débil impulso de la actividad económica y de los efectos negativos del acuerdo con el FMI. La tasa de desempleo al cierre del periodo se redujo a la mitad del nivel inicial original. Tal vez esa fue la dimensión social más significativa del periodo; sin embargo, quedó opacada por el aumento de la pobreza y la indigencia, fruto de la reducción del salario real mucho más alto en los sectores laborales informales que en el trabajo formal.

#### PERIODO 2023-ACTUALIDAD

A fines del año pasado, empezó una nueva gestión gubernamental de los autodenominados “libertarios”. La misma llegó para implantar una vasta y arrogante refundación del entramado socioeconómico. La iniciativa estuvo configurada con una matriz ideológica marcada por un confuso pragmatismo neoliberal extremo. Tiene el propósito manifiesto de cambiar el entramado de la reproducción de las relaciones sociales, económicas, culturales y gubernamentales del país.

En el último golpe cívico-militar se intentó realizar una refundación estructural de corte neoliberal de la economía. Sustentado en la criminal represión estatal se llevaron a cabo desregulaciones productivas, financieras, laborales y de apertura irrestricta a las importaciones.

Posteriormente, en los cuarenta años de democracia, la orientación estratégica neoliberal se volvió a intentar llevar a cabo con gobiernos de diversas tonalidades políticas. Todas las tentativas, a pesar de sus matices y distintas modalidades políticas terminaron aumentando la desindustrialización, el desempleo y la pobreza, en algunos casos con altos niveles de inflación, con recesión interna combinada con gran endeudamiento externo; en muchas ocasiones, con la presencia de tensas y/o desatadas expresiones de alta conflictividad social.

El actual gobierno tiene sus propias peculiaridades que es necesario señalar. Representa una endeble asociación política donde participan personajes de distintas trayectorias. Está liderada por un economista que se inició en la práctica política el 10 de diciembre de 2021, cuando asumió su mandato en la Cámara de Diputados de la Nación. Su nombre se hizo más conocido cuando comenzó a donar su dieta, mediante sorteos mensuales.

Realizó una campaña presidencial con un discurso contradictorio, ficticio y sintónico con la posverdad; teñido de inusitados y absurdos gestos, gritos, expresiones de enojo y con poca argumentación. Con un vasto y hábil uso de las redes sociales, sumado al apoyo indisimulado de los principales medios de comunicación corporativos. Prometió llevar a cabo acciones desregulatorias, terminar con la inflación y modificaciones regresivas en varias dimensiones de la vida social e individual.

En los aspectos económicos se centró en plantear que iba a aplicar un fuerte ajuste a los gastos de la “casta política” para equilibrar las cuentas fiscales. Cerrar el Banco Central y dolarizar la economía, con la finalidad de terminar con la inflación.

Como buen extremista liberal que se autoidentifica con un llamado enfoque “anarco liberal”, sostiene que desmontando el Estado y abriendo la economía al mercado con otros países capitalistas, automáticamente se desatarán las fuerzas productivas que están contenidas por las distorsionantes intervenciones estatales.

Sus elementales planteos apologeticos y economicistas siempre se realizan basados en un esquema conceptual marcados por una irreal competencia perfecta entre agentes económicos, que se despliega en un hipotético “mercado” donde no se registran “imperfecciones” procedentes de conductas monopólicas ni concentraciones de la riqueza (Gambina, 2021). Son ideas que se referencian en la “Escuela Austriaca de Economía” que se creó en Viena a fines del siglo XIX. Proviene del pensamiento económico liberal, discrepando con el resto de las corrientes del pensamiento económico. Ponen acento en que la utilidad subjetiva de cada individuo es la que

imprime el “valor” a los objetos, y a partir de ahí desarrollan la argumentación del funcionamiento de la economía, Esta corriente de pensamiento no tuvo un amplio desenvolvimiento teórico, aunque registró cierta incidencia en algunos momentos en las expresiones del pensamiento político más conservador (Susani, 2024).

Con los apoyos de las corporaciones del poder económico/mediático, y la utilización de las redes sociales, los extremistas liberales de Argentina lograron convocar a parte de la población. Manipulando y aprovechando a su favor las sensibilidades de los sentimientos e ideas que habitan en parte del electorado. Los mismos se expresaron en cierta medida en las siguientes temáticas: a) acentuación de las búsquedas de salidas individuales para lograr una rápida prosperidad personal; b) antiguos antagonismos políticos irresueltos, por ejemplo: peronismo/antiperonismo, populismo/anti-populismo, opiniones propensas a posiciones antipolíticas y anti Estado, posturas vinculadas al género, cuestiones en relación con el mundo religioso, entre otros temas; c) canalizar las frustraciones materiales y simbólicas de las promesas incumplidas que generaron los gobiernos de los presidentes Mauricio Macri y Alberto Fernández; d) los marcados malestares sociales instalados en la sociedad por efectos de la pandemia, especialmente en los segmentos de los más jóvenes; e) los efectos devastadores que irradian los procesos inflacionarios en la subjetividad de gran parte de la población; f) señalar como única causa de la inflación a “la casta política” que con sus gastos privilegiados causa déficit fiscal, para pagarlo el Estado emite dinero y se genera la inflación de precios.

Así, el 19 de noviembre de 2023 como resultado del balotaje presidencial, el candidato de la Libertad Avanza con el apoyo de Patricia Bullrich (Juntos por el Cambio) obtiene 14,554,560 votos, el 55.65% del total, imponiéndose a Sergio Massa. Ganando en 20 de los 24 distritos electorales.

Hasta aquí una síntesis del proceso electoral. El 10 de diciembre Javier Milei asume dando un discurso de espalda a los miembros del Congreso. Desde un inicio imprime una acelerada y dispersa dinámica a su gestión.

#### LAS POLÍTICAS DE DES-INTEGRACIÓN SOCIAL

La acción gubernamental de la política económica articulada a la social debería confluir prioritariamente en el combate a la pobreza y el desempleo. Sumado a la aplicación de una estrategia de crecimiento y desarrollo que tienda a la integración y progreso social; y por lo tanto, avanzar en las garantías, el mantenimiento y la ampliación de los derechos de la vida democrática en sociedad.

El actual gobierno por su precario y endeble esquema conceptual “anarco capitalista”, enfoca las relaciones entre las políticas económicas y las políticas sociales poniendo eje en contraer las funciones estatales a las mínimas posibles. Podríamos decir que sus iniciativas se reducen a garantizar un poco de justicia, la seguridad para los pudientes y la prevalencia de la propiedad privada.

Prima la concepción de que en el resto de los temas y sectores, la acción desregulada de las fuerzas del mercado llevará por sí sola a una situación de “equilibrio” (es obvio que los que quedan afuera es por su propia responsabilidad). Imaginan abstractos e irreales mercados de competencia perfecta, donde operando agentes sin restricciones en la fijación del equilibrio sistémico de la oferta y la demanda, retribuirán a cada agente según su productividad.

Por ello proponen una limitada y casi inexistente política social gubernamental. Dejando a los agentes particulares la producción de la oferta de todas las demandas originadas por las necesidades de la vida humana, y de los servicios de equipamiento e infraestructura que inciden en la reproducción simbólica, social y material.

En el anterior esquema, siguiendo a los lineamientos de los organismos multinacionales de crédito, se tendrían que aplicar medidas “compensatorias” de “ayudas transitorias”, destinadas a los sectores más pobres mientras dure el “ajuste”, a fin de evitar las protestas sociales que suelen jaquear a este tipo de política que tiende a disminuir los ingresos y crear desempleo.

#### PRINCIPALES INICIATIVAS GUBERNAMENTALES

Con ese marco conceptual, se realizaron las primeras iniciativas de gestión del gobierno (devaluación del tipo de cambio oficial, de 400 pesos pasó a 820 pesos por dólar estadounidense, código antipiquetes), sumando las atropelladas propuestas del Mega Decreto de Necesidad y Urgencia, Decreto 90 / 2023 (DNU) y el proyecto de ley elevada a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN), denominado por los medios por su grado de generalización como “Ley Ómnibus”. Estas iniciativas convocaron a muchos ciudadanos en contra, que se sintieron amenazados o agredidos en sus condiciones de vida, y otros que se percibieron defraudados (Aronskind, 2024).

Esta situación colocó en primer plano la tensión entre dos amplios y diversos espacios sociales/económicos. De un lado, se encuentra el capital corporativo concentrado que está detrás de cada propuesta sectorial.

En el otro, todas las formas de las fuerzas del trabajo que vieron que están en riesgo real y potencial sus derechos, más los medianos y pequeños segmentos empresariales que tienen dudas sobre su sobrevivencia futura.

Puso en segundo plano las contradicciones que atraviesan a la reproducción social y material argentina, contradicciones que siguen estando presentes y se acentúan en el marco de esta especie de maltrechas “iniciativas de gobierno”.

La principal medida ha sido la antes mencionada e innecesaria alza del tipo de cambio oficial que fue devaluado en un 118% sobre el valor previo. Esta política pública inicial es el desencadenante central de un proceso intencional de transferencia de recursos entre sectores de la sociedad, el mismo se traslada desde los grupos más numerosos en habitantes y menos favorecidos en ingresos, hacia un segmento de los grupos económicos más concentradores de riqueza.

Según el Índice de Precios al Consumidor (IPC), elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la inflación acumulada del periodo diciembre 2023 a febrero 2024 alcanzó el 71.33%. La inflación desatada post devaluación no fue compensada por ninguna forma de aumento salarial.

Acompaña a las nuevas iniciativas de política económica, el objetivo de eliminar rápidamente el déficit fiscal. Las medidas adoptadas y las que se proponen a futuro suponen un incremento acentuado de la pobreza, la indigencia y el desempleo. Todas las decisiones para llegar al déficit cero (era del 5% del PIB en el 2022) apuntan a cercenar gastos e inversiones en el sector público y transferencias de tipo social, tal como los haberes jubilatorios. La obra pública del gobierno central se interrumpió en todo el país.

El ajuste propuesto tiene fundamentos endebles y las medidas no se contradicen entre ellas. Sostenemos que la inflación no está causada solamente por el déficit fiscal. En Argentina las causas de la inflación de los precios relativos es multicausal y su persistencia en el tiempo se encuentra en las severas distorsiones del mercado, causadas por el estrecho control del mercado por un conjunto limitado de grandes empresas monopólicas u oligopólicas, formadoras de precios, que han sido favorecidas por la absoluta libertad que se les confiere para fijar valores a los bienes y servicios que comercian en el mercado al compás del reajuste cambiario.

A solo tres meses de aplicado el severo proceso recesivo, ha causado trastornos en el tejido productivo y social. Según cifras de fuentes oficiales, se registra una caída de la actividad industrial del orden del 12% entre enero del 2024 con respecto al mismo mes del año anterior en la industria, y del 24% en el sector de la construcción en igual lapso. Los incrementos de

los salarios a la población activa y pasiva, cuando han ocurrido, fueron por demás inferiores al serio desborde inflacionario.

Las jubilaciones financiadas por el gobierno de la Nación que comprende unos siete millones de perceptores, a fines de febrero, recibieron un 33% menos de poder adquisitivo en relación a noviembre del 2023. Las ventas del comercio minorista según la Cámara Argentina de Comercio y Servicios (CAC) fue estimado en un 29% menos en febrero del 2024 con respecto al mismo mes del 2023.

Solo esos dos indicadores expresan la magnitud de la recesión que se está transitando. Los cálculos optimistas prevén un retroceso año con año de más del 5% en el 2024 con relación al año anterior

La viabilidad de las iniciativas gubernamentales se pondrá a prueba por lo menos en los siguientes planos: 1) la factibilidad interna de la despistada propuesta gubernamental. Configurada por un paquete de medidas y acciones, a veces contradictorias, que está implementando el gobierno; 2) los obstáculos financieros que provienen de las “restricciones externas” propias del funcionamiento de la economía y que deberán superar. Sumado a la fuga de capitales que está presente en la historia reciente de Argentina; 3) la evaluación del Poder Judicial de la constitucionalidad de las medidas propuestas por el gobierno; 4) la oposición política que se manifieste en las dos Cámaras de Representantes; 5) la posición y acción provenientes de las regiones, de los gobiernos provinciales y locales.

Pero sobre todo, el rechazo y la protesta en la calle del conglomerado social de defraudados, afectados y opositores. Experiencias en la que nuestro país tiene un dilatado recorrido y que se está expresando en cacerolazos autoconvocados, en las movilizaciones de los movimientos sociales con algunos partidos políticos de oposición sumados a los de izquierda, en los rechazos públicos sectoriales y multisectoriales, y en las manifestaciones masivas de muchos segmentos afectados.

Una de esas protestas se llevó a cabo el 24 de enero de 2024, con la amplia convocatoria de las organizaciones sindicales. No existe antecedentes en Argentina de una convocatoria a un paro general y con movilización a 45 días de asumir un gobierno. Por cierto, la protesta tuvo altísima participación en casi todos los centros urbanos del país.

La dinámica de los sucesos es muy acelerada. Las modalidades de gestión y comunicación que adoptó este gobierno están concentradas en un círculo muy estrecho, cruzado por fuertes disputas de poder. Por lo anterior, esta reedición del modelo “ultraliberal y concentrador” tiene aspectos inéditos en las formas y contenidos de la gestión. Diariamente se registra un acelerado ritmo de nuevos acontecimientos políticos, sociales

y económicos; pero sin duda, la extensión y acentuación de la desigualdad social que se expresa en una mayor pobreza en la población, muestran el semblante más cruel del “ajuste” que se está llevando a la práctica.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aronskind, Ricardo (2024), “No se votó esto”, *el cohete a la luna*, en: <https://www.el-cohetealaluna.com/no-se-voto-esto/>
- Gambina, Julio C. (2021), “La escuela austríaca y la apología del capitalismo”, *América Latina en movimiento*, en: <https://www.alainet.org/es/articulo/214266>
- Rofman, Alejandro y Fidel, Carlos (2018), “Dos modelos económico-sociales en Argentina: principales estrategias y contradicciones”, en Calva, José Luis (coord.), *Trampas de desigualdad y cambios de régimen*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/trampas-de-desigualdad-y-cambios-de-regimen/>
- Rovelli, Horacio (2024), “Argentina: dos modelos a lo largo de su historia”, *nodal*, en: <https://www.nodal.am/2024/02/argentina-dos-modelos-a-lo-largo-de-su-historia-por-horacio-rovelli/>
- Susani, Bruno (2024), “La escuela austríaca: una rama muerta de la teoría económica”, *Página 12*, en: <https://www.pagina12.com.ar/703170-8-a-la-escuela-austriaca-una-rama-muerta-de-la-teoria-econom>

# TENSIONES INTERNAS Y ESTRATEGIAS EXTERNAS: LA ECONOMÍA BRASILEÑA EN EL TERCER MANDATO DE LULA

SERGIO MARTÍN PÁEZ\*

## INTRODUCCIÓN

El 1º de enero de 2023, Luiz Inácio “Lula” da Silva inició su tercer mandato como presidente de la mayor economía latinoamericana. Hasta el momento, los datos macroeconómicos se muestran promisoros: crecimiento persistente, desaceleración de la inflación y desempleo en descenso. En la medida que se lo permitió el Congreso, el líder del *Partido dos Trabalhadores* (PT) ha retomado como ejes de gobierno parte de las políticas sociales y económicas de sus dos mandatos anteriores (2002-2010). En paralelo, adaptó una activa agenda internacional con pautas de vanguardia en favor de la paz en Medio Oriente y Ucrania, el cuidado del medioambiente y modificaciones en la gobernanza global de carácter multilateral. En este breve texto, exploramos la posibilidad de profundizar los cambios necesarios para atender las demandas de la población brasileña, las dudas sobre la sostenibilidad de la trayectoria macroeconómica y, en definitiva, las tensiones económico-políticas de cara a las elecciones de 2027. El principal argumento presentado es que la estrategia externa se articula plenamente con la necesidad de ganar fuerza para la disputa interna que se encuentra plenamente bloqueada por las instituciones neoliberales. Su éxito no sólo es fundamental para sostener un proyecto político con intenciones de generar mejoras estructurales para las mayorías sino también para el mantenimiento del régimen democrático, el cual fue amenazado tan solo 8 días después de la asunción de Lula.

\* Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro.

## EL DOBLE FRENTE DE DISPUTA POLÍTICA

Los primeros 18 meses han sido caracterizados por dos frentes: i) la vuelta de Brasil al plano internacional con un liderazgo carismático, como activo para colocar temas de relieve en la discusión internacional mientras, ii) la lucha política interna que se ha centrado en la plena negociación (en minoría) con el Congreso y el presidente “bolsonarista” del Banco Central. La disputa interna se mantuvo en un hilo fino por la defensa de la democracia. Ocho días después de la asunción, Lula experimentaba el intento de golpe por la insurrección en Brasilia de grupos autoconvocados de la derecha con apoyo abierto y/u omisiones de cumplir tareas de militares, partidos políticos y del propio Bolsonaro. El fuerte rechazo internacional, la respuesta institucional de los militares y la posterior intervención del Poder Judicial ha mantenido el orden democrático en el centro de la escena política.

En este marco, el balance inicial muestra un claro avance en ambos frentes, aunque podemos decir que el externo fue más exitoso que el interno. Si bien la inhabilitación de Bolsonaro para presentarse a elecciones hasta 2030 descabezó el principal grupo opositor, la amenaza democrática se mantiene latente; y las próximas elecciones municipales de octubre 2024 demostrarán si la extrema derecha mantiene el apoyo popular.

La estrategia a dos frentes no es una dualidad sino parte de un mismo engranaje. La agenda internacional es la que permitiría abrir espacio de maniobra interna en la medida que la discusión global generaría presiones para transformaciones institucionales internas más progresistas como el aumento de la carga tributaria sobre los multimillonarios. El aprendizaje de las gestiones de Lula, Dilma y el posterior golpe parlamentario mostró que no es posible avanzar en las pautas de transformación solo a partir de mitigar tensiones internas; y que todas las partes, principalmente capital-trabajo, salgan beneficiadas (Costa Pinto et al., 2019). Es necesario disputar el consenso neoliberal occidental para que las transformaciones demandadas por la sociedad no sean penadas por el mercado financiero internacional bajo la forma de cambios en la calificación crediticia (Machado y Paula, 2023), lo que suele derivar en tensiones cambiarias, aumento de la inflación e inestabilidad macroeconómica (todos elementos de un “golpe blando” de mercado).

En esta estrategia, la construcción de un sistema internacional multipolar anclado en el armado de los BRICS gana fuerza y la incorporación de nuevos socios, la formación del BRICS+, toma notoria relevancia. De forma similar, el posicionamiento para promover una estrategia de crecimiento y desarrollo sustentable ha estado dentro de los principales ítems

de la agenda, lo que le valió al electo Lula la invitación para participar de la COP27 y re-aproximarse también a la pauta de las economías del G-7. Ese doble juego constante es la practicidad de las relaciones internacionales para ampliar el margen de maniobra interno.

En el plano local, las tensiones en la política económica se expresan en dos focos del armado institucional neoliberal: i) la política fiscal y las posibilidades de modificar las reglas del gasto público y ii) la política cambiaria/monetaria instrumentada por el Banco Central a partir del esquema del inflation targeting. Dos herramientas que se encuentran en el centro del funcionamiento del estado brasileño (conocido también como tripe macroeconómico) con origen en un estado del arte ortodoxo; pero que obstruyen las iniciativas democráticas por construcciones de mayores escuelas y universidades, obras de provisión de agua en zonas de sequía crítica, expansión de la cobertura geográfica del sistema de salud, entre otras deudas sociales del sistema democrático. En este sentido, la estrategia que lleva a cabo el tercer gobierno de Lula no es llamar a la movilización callejera (lo que suele aterrorizar a las clases dominantes) o el referéndum constitucional para superar el bloqueo del Congreso como se ha vivido recientemente en Colombia o en Chile, sino promover un nuevo consenso internacional como freno al avance anti democrático de la ultra derecha y movimientos fascistas a escala global.

#### DEL PLAN DE GOBIERNO A LA REALIDAD ECONÓMICA

En este escenario, los resultados del primer año de gestión en términos económicos arrojaron un aumento del crecimiento económico (por encima de las expectativas de mercado), una caída de la inflación y la reducción del desempleo. ¿Como se consiguieron estos resultados?

*Crecimiento.* La gestión de Bolsonaro (2019-2022) registró una expansión de la economía promedio de 1.4% (si desconsideramos los efectos de la pandemia, ese indicador asciende a 1.9%), mientras que el primer año de Lula implicó un crecimiento de 2.9% frente a expectativas de mercado iniciales que rondaban el 1%. Estos resultados iniciales fueron superiores a la expansión latinoamericana (2.2%) y mundial (2.6%) (SPE, 2024; BM, 2024 y FMI, 2024).

Esto fue posible a partir de dos elementos: 1) las exportaciones que mostraron una fuerte expansión a partir de cosechas record de soja y maíz; 2) el consumo de las familias que mejoró a partir de la recuperación de los programas de transferencia de renta, revalorización del salario mínimo y la caída del desempleo. Por una parte, la negociación en la transición de

gobierno fue fundamental para que el Congreso autorice un extra por fuera del Techo de Gastos y que permitió retomar el programa Bolsa Familia. Por otra parte, el salario mínimo fue reajustado 8% a inicios de 2023 y se aprobó una actualización anual automática a partir del promedio de la variación del PIB de los últimos dos años acumulado con la variación de precios al consumidor. Finalmente, se observó un desendeudamiento de las familias. Se instrumentó un programa de condonación y renegociación de deudas (Desenrola Brasil) con el sistema bancario y no bancario bajo supervisión del Banco Central.

*Inflación.* La variación de la canasta básica cayó de 9.3% en 2022 a 4.6% en 2023 a partir de la apreciación cambiaria nominal y de un cambio en la formación del precio de los combustibles de Petrobras.

*Tipo de Cambio.* Luego de la disputa ineficaz para derrumbar al presidente bolsonarista del Banco Central, el mantenimiento de una tasa de referencia sumamente elevada (12.4-13%) que garantizó un margen amplio con las tasas internacionales, mantuvo el flujo de entrada de capitales que promovió una apreciación nominal sostenida (pasó de oscilar en 6 reales/dólar a 5 reales/dólar) y redujo las presiones sobre los precios internos.

*Petrobras.* Abandono de la política de precios de paridad de importación que permitió aislar los combustibles de las oscilaciones del precio internacional y del tipo de cambio.

*Desempleo.* Ante la aceleración de la economía, el desempleo cayó de 8.4% a 7.6% a inicios de 2024, el menor nivel desde 2015.

Durante el segundo año, las proyecciones económicas mantienen un crecimiento persistente y una inflación controlada, aunque ambos resultados mantienen riesgos latentes. Las tensiones en la política económica se expresan en el armado institucional neoliberal: i) la política fiscal y las posibilidades de modificar las reglas del gasto público y ii) la política cambiaria/monetaria instrumentada por el Banco Central a partir del esquema del inflation targeting.

Por un lado, las proyecciones oficiales para 2024 marcan un crecimiento en torno de 2.5% mientras que el Banco Mundial y el FMI estiman una tasa rondando 2%. De acuerdo a los organismos internacionales, el escenario internacional de elevadas tasas de interés y reducción de los términos de intercambio afectaría negativamente a la región (1.8%) y definiría un crecimiento menor a la media mundial (2.6%).

*Exportaciones.* Dificultad para repetir el boom exportador del sector agrícola (caída de los precios internacionales en torno de 20% y el efecto de las fuertes inundaciones de Rio Grande do Sul, núcleo productivo agrícola).

*Gasto Público.* La sustitución del Techo de Gastos por el Nuevo Esquema Fiscal (Novo Arcabouço Fiscal) no necesariamente abre espacio para una gran ampliación del gasto público que impulse la economía, en particular obras de amplio alcance como el Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que fue la respuesta a la crisis financiera global de 2008.

Se aprobó la tributación de fondos de inversión de super ricos y la simplificación tributaria de impuestos al consumo lo que puede aumentar la recaudación en el futuro, pero no necesariamente de magnitud considerable para abrir más espacio fiscal.

*Inversión.* La formación bruta de capital fijo mostró un resultado muy malo en 2023, cayó 3% (principalmente máquinas y equipamiento), lo que marca una tendencia a la desinversión productiva.

*Consumo.* La nueva fórmula de ajuste del salario mínimo ha promovido un aumento real de tres puntos porcentuales para 2024 y se proyecta otro incremento real de, por lo menos, dos puntos porcentuales para 2025. El aumento del salario mínimo tendrá un impacto efectivo en las condiciones de vida de los y las trabajadoras y en el crecimiento en la medida que se mantengan las proyecciones de inflación.

Por otro lado, las expectativas de inflación de la política monetaria en 2024 mantienen un sendero de desaceleración hacia 4%, lo que ha guiado la determinación de una tasa de interés de referencia en torno 10.50%.

A lo largo de junio y julio de 2024, se observaron presiones devaluatorias por una fuerte salida de capitales en el marco de un fortalecimiento del dólar con respecto a las monedas de las economías emergentes, lo que elevó el tipo de cambio de un promedio de 5.10 a 5.40 reales por dólar (con picos de 5.68 reales por dólares que activaron la intervención del gobierno).

Estas presiones sobre el tipo de cambio mantienen latente el traslado a los precios internos, lo que podría incrementar la tasa de inflación. La reacción del Banco Central vía la regla del inflation targetting abonaría por una mayor tasa de interés que apaciguaría el único vector de crecimiento registrado hasta el momento: el consumo.

Las perspectivas que se vislumbran ponen de manifiesto el corset político que significa el entramado institucional neoliberal. En un escenario internacional crecientemente desfavorable, el armado limita fuertemente las políticas de estímulo al crecimiento económico y, en consecuencia, de la generación de puestos de trabajo, lo que sin dudas erosionará la base de apoyo popular del proyecto político del PT.

PERSPECTIVAS SOBRE LA CONTINUIDAD DEL PROYECTO  
POLÍTICO DEL PARTIDO DOS TRABALHADORES

Las perspectivas que se vislumbran se enmarcan en tres escenarios posibles:

1. Un avance en la pauta internacional que permita en un mandato de continuidad (Lula o un sucesor) generar transformaciones más profundas que generen mejoras sustantivas en la calidad de vida de las mayorías. Mientras tanto, los resultados económicos deberían mantener un sendero de leve mejora, a fin de satisfacer parcialmente a las bases de apoyo popular y que permitan esa continuidad vía el voto en 2026.
2. El bloqueo político consiga que los resultados del tercer mandato no sean lo suficientemente significativos para mantener su base de apoyo y se abra mayor espacio para que los sectores conservadores impulsen un candidato propio del *establishment* económico y financiero (no necesariamente del movimiento de ultra derecha o bolsonarista).
3. La disconformidad plena con los resultados del tercer mandato lulista que deriven en una polarización entre el apoyo ideológico del PT y un nuevo liderazgo dentro de la extrema derecha (tal vez el gobernador de São Paulo, Tarcísio de Freitas, o familiares de Jair Bolsonaro como su esposa o hijos).

Por el momento, la trayectoria marca una tendencia con matices entre el escenario 1 y 2. No obstante, el pasado reciente marca que eventos geopolíticos, sanitarios y climáticos “inesperados” pueden cambiar el curso de la Historia.

BIBLIOGRAFIA

BM (2024), *Perspectivas Economicas Mundiales*.

Costa Pinto, Eduardo; Schonewald, Carlos; Saludjian, Alexis; Nogueira, Isabel; Balanco, Paulo y Baruco, Grasiela (2019), “A Guerra de todos contra todos: a Crise Brasileira ea vitória do Capitão Jair Bolsonaro”, *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, núm. 54.

FMI (2024), *World Economic Outlook: The Global Economy in a Sticky Spot*, Actualización de Julio.

Machado, Pedro Lange Neto y de Paula, Luiz Fernando (2023), “Financeirização, agências de rating e “policy space”: a experiência brasileira”, *Brazilian Journal of Political Economy*, 43, pp. 853-873.

SPE (2024), *Boletim MacroFiscal*.

SÉPTIMA SECCIÓN  
MOVIMIENTOS Y PROPUESTAS ALTERMUNDISTAS

## MOVIMIENTOS MEXICANOS RELEVANTES EN EL QUINTO LUSTRO DEL SIGLO XXI

POST SCRIPTUM\*

JORGE ALONSO SÁNCHEZ\*\*

Hacia finales de la segunda década del siglo XXI se había incubado un extenso descontento popular que se expresaba en múltiples manifestaciones. Este enorme malestar fue aprovechado por el candidato de la formación partidista Morena para ganar las elecciones presidenciales de 2018. En su campaña López Obrador se fue comprometiendo con muchos de los movimientos a apoyar sus demandas. Prometió detener la militarización, revertir la reforma educativa y resolver la reconocida herida nacional por el crimen contra los normalistas de Ayotzinapa. Conforme se fue consolidando en el poder presidencial, López Obrador se fue alejando de esos compromisos y avanzando en simulaciones en torno a ellos.

El más estruendoso revés lo recibió el que hubiera sido el movimiento contra la militarización, pues López Obrador le dio un desproporcionado poder a las fuerzas armadas otorgándoles muchísimos recursos, encomendándoles aeropuertos, puertos, aduanas, carreteras, trenes, una aerolínea, hoteles, ampliando funciones de seguridad pública con graves riesgos para los derechos humanos, y las atrincheró con una reforma constitucional. Algunas instancias de derechos humanos, pero sobre todo organizaciones de pueblos originarios se fueron expresando por una necesaria desmilitarización. Ante el avance desbocado y negado de la violencia se vio la necesidad de encontrar una pacificación de México no conseguida sino empeorada por la acumulación narcomilitarizada.

\* Post scriptum al capítulo “Movimientos de colectivos mexicanos en la segunda década del siglo XXI” (Alonso, 2018).

\*\* Centro de investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente.

La reforma educativa peñista no fue erradicada como lo prometió López Obrador. Empezó además una campaña contra la organización de maestros independientes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la cual ha proseguido movilizándose para echar abajo totalmente la reforma peñista y contra las mentiras lopezobradoristas en esta materia. La CNTE ha mantenido su lucha contra el capitalismo salvaje, en defensa de sus derechos laborales y sindicales, a favor de una educación popular cimentada en las comunidades y a no permitir la impunidad.

Entre los movimientos relegados por el gobierno de López Obrador están los de las madres buscadoras de sus seres desaparecidos que, independientemente de los controversiales registros, los desaparecidos han alcanzado cifras escandalosas. Pese a las dificultades y obstáculos, las madres han proseguido en sus búsquedas y encontrado miles de fosas clandestinas.

Se han ido organizando movimientos contra los grandes megaproyectos del régimen, el del corredor transistmico, el del llamado Tren Maya y el del proyecto integral Morelos. Los defensores de sus territorios, bosques, agua y modos de convivencia han sufrido asesinatos, persecuciones, encarcelamientos y represiones. No obstante, estos movimientos han permanecido en lucha. Los megaproyectos han sido militarizados y ante el avance de esos proyectos se ha intensificado la lucha. Quienes se les oponen han sufrido agresiones directas y el incremento del paramilitarismo. La guerra contra los pueblos que no aceptan ser despojados se ha ido agravando. Los defensores de la naturaleza han organizado foros y caravanas en defensa del agua. Ha habido movimientos en contra de los despojos que realizan las empresas mineras, hidroeléctricas, agriculturas industriales, refinerías, gasoductos, *fracking*, forestales, privatizaciones del agua y los megaproyectos y políticas de Estado que han atentado contra la libre determinación y los territorios indígenas. No han cesado de expresarse colectivos demostrando su capacidad de organización, movilización, denuncia y propuesta para defender sus territorios, sus bosques, sus aguas, del medio ambiente frente a los intereses económicos y políticos que quieren convertir a la naturaleza en un conjunto de mercancías.

Un amplio movimiento feminista también ha recibido respuestas lesivas por parte del régimen lopezobradorista. Muchos agrupamientos de mujeres han proseguido luchando contra el feminicidio, el abuso, y el cúmulo de violencias que sufren las mujeres. Pese a que la pandemia de Covid-19 parecía que paralizaba a algunos movimientos, varias agrupaciones de mujeres encontraron la forma de organizarse y manifestarse. En 2024 el 8 de marzo hubo masivas marchas de mujeres por el derecho a decidir, contra las violencias machistas, el trabajo precario y la criminalización de la lucha

de mujeres. Se levantó la voz contra feminicidios y desapariciones. En una contienda presidencial con dos candidatas hicieron saber a los partidos que no eran botín político de nadie. Expresaron no confiar en quien representaba a la derecha y a la oligarquía, y tampoco en quien barnizaba proyectos para mantener viejas estructuras económicas, políticas y militares. Una escritora resaltó que la lucha feminista era uno de los diversos pendientes del gobierno que estaba por terminar.<sup>1</sup>

Una reconocida herida abierta en México por el caso de la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa también pasó de estar casi a un paso de su solución, a un retroceso muy grande debido a la imposición de los intereses de las fuerzas armadas. Para complacer al ejército y resguardarlo López Obrador fue profundizando en 2024 su línea de desinformar, confundir, y desacreditar a quienes impulsaban que se conociera la verdad y hubiera justicia. Pero las madres y padres han reiterado su petición de la entrega de los documentos que se les habían negado. Madres y padres de los 43 en febrero de 2024 analizaron la situación y decidieron que ya no acudirían a las reuniones de la desvirtuada Comisión de la Verdad en el caso Ayotzinapa. Denunciaron los intentos de división por parte del gobierno. Exigían una entrevista directa con el presidente para seguir con las líneas medulares de la investigación. Se negaron a acudir a reuniones en las que estuvieran los cuatro padres que respondían a los intereses de la familia Abarca. Denunciaron que el gobierno utilizaba a ese grupito vía apoyos económicos para provocar fragmentación, pero demostraron que las demás madres y padres estaban unidos y que esos intentos divisorios no avanzarían. Organizaron una nueva jornada de lucha con el apoyo de movimientos sociales, del SME, la CNTE, el EZLN, UNAM e IPN. Se trata de un incansable movimiento en búsqueda de la verdad y la justicia.

Entre los movimientos populares que se organizan desde abajo y se expresan con novedosas formas se presentaron los que protestaron contra el genocidio perpetrado por el Estado de Israel sobre el pueblo palestino.<sup>2</sup>

Un movimiento que ha sido duramente atacado, y que no sólo ha permanecido sino que se ha renovado con profunda autocrítica y penetrante visión ha sido el zapatista. El Estado ha emprendido una política agresiva y sangrienta contra las comunidades zapatistas que han ido creciendo por medio de su autonomía económica, social, educativa, sanitaria, deportiva y cultural. Se han extendido las experiencias de lucha como comunidades originarias que de varias formas han tejido enlazamientos nacionales e internacionales en su lucha por la vida y contra proyectos de muerte. Nunca tuvieron esperanzas en López Obrador, pero éste optó por una política todavía más violenta que los anteriores gobiernos contra el zapatismo.

Se propuso aplastar al movimiento zapatista porque no se le sometió y se opuso a sus megaproyectos benéficos al gran capital y dañinos de las comunidades. Para ello su gobierno impulsó que se desatara contra ellas una constante y en aumento violencia combinando narco y paramilitarismo. Habría que tener en cuenta que el gobierno de López Obrador no retomó el corporativismo cardenista de bases de apoyo, sino profundizó la individualización de los apoyos para romper tejidos sociales y ligar separadamente en una dinámica de hipostasiación del líder presidencial, utilizando una retórica de izquierda para tratar de encubrir sus acciones de derecha. Se creó una dependencia asistencial de los apoyos y de quien los daba desde una cúspide que estaba contra todo lo que se organizaba independientemente de los dictados estatales. Ante esto, el zapatismo amplió el tejido de una red mundial de rebeldía y resistencia contra la guerra capitalista. La defensa ha sido difícil y muy dolorosa, pero constante. El zapatismo ha levantado muchas movilizaciones contra todas las guerras en curso, no solo en Ucrania, sino también en Palestina, el Kurdistán, Siria, el pueblo Mapuche, los pueblos originarios en todo el planeta, y tantos procesos libertarios que estaban siendo agredidos, perseguidos, asesinados, silenciados, distorsionados. Las zapatistas han organizado y participado en varios encuentros internacionales, políticos, artísticos, deportivos y culturales de mujeres que luchan, con el objetivo de compartir sus experiencias, denunciar la violencia que sufren y construir un mundo posible de resistencia y rebeldía. Un elemento fundamental de esa defensa ha sido la consolidación de un nuevo internacionalismo zapatista, que rompe fronteras haciendo contactos con grupos, colectivos, pueblos originarios por todo el mundo. Se propician entrelazamientos que respetan las diversidades y formas de actuar de cada contingente. Se comunican sus dolores y sus formas de lucha y de defensa. No solo intercambian sus situaciones presentes, sino también sus historias. Dicen que son semillas que están en búsqueda de otras semillas, y las intercambian. Hay diálogos, debates, entrelazamiento, y también surgen algunos obstáculos y hasta desencuentros. Pero la dinámica ha ido funcionando. Se reflexiona que los dolores son muchos y muy diferentes, pero que tienen una compleja raíz en el capitalismo, colonialismo, racismo y patriarcado. Se trata de la difícil pero realista construcción de un internacionalismo de nuevo tipo. Y ese internacionalismo ha servido de apoyo ante los ataques que han sufrido las comunidades zapatistas. Las agresiones contra las comunidades zapatistas son para sabotear los logros de la autonomía. Se trata de hacer muy difícil y problemático defenderse y sobrevivir. En esto el papel de la solidaridad externa tanto nacional como internacional se ha convertido en un elemento crucial para la

defensa del zapatismo. Otro elemento de defensa, el más importante y definitivo, ha sido una renovación interna estructural y una búsqueda y encuentro de pistas de actuación tanto de defensa como de consolidación en busca de lo común.

Los movimientos alternativos se han encontrado con otra forma de como el sistema ha logrado aminorar los impactos de los movimientos populares al encajonar a muchos de ellos en las dinámicas electorales. Gramsci recomendaba ir convenciendo cada vez más mentes para tener un conjunto de personas dispuestas a luchar contra el capitalismo.<sup>3</sup> Castells llamó la atención de que en las manifestaciones masivas al inicio de la segunda década del siglo XXI había influido el que muchas mentes habían coincidido.<sup>4</sup> A finales de la segunda década hubo manifestaciones masivas en contra de las condiciones impuestas por el capitalismo neoliberal. Sin embargo, los avances tecnológicos del capitalismo le han permitido consolidarse a tal punto que ha encontrado las vías para ganar las mentes y las prácticas según cada sector de población. Concepciones y actuaciones de extensos sectores poblacionales siguen las directrices de un capitalismo que hace realidad con contundencia la servidumbre voluntaria de la que hace siglos hablaba Étienne de La Boétie.<sup>5</sup> Pero nada está determinado, y no es descartable una irrupción inesperada. No obstante, las resistencias puntuales que prosiguen expresándose si logran organizarse a fondo e irse contactando y entrelazándose, pueden dar origen a movimientos relevantes. Se tendrá que ir ganando mentes y corazones hacia una alternativa en favor de la vida y en contra de la destrucción de la naturaleza. Para avanzar en lo alternativo se tendrá que recorrer un largo camino.

## NOTAS

<sup>1</sup> Muñoz (2024).

<sup>2</sup> Se dejaron de lado numerosas manifestaciones promovidas desde arriba por partidos y grupos empresariales aunque algunas se intentaron simular como ciudadanas.

<sup>3</sup> Gramsci (2022).

<sup>4</sup> Castell (2012).

<sup>5</sup> La Boétie (2014).

## BIBLIOGRAFÍA

Alonso Sánchez, Jorge (2018), "Movimientos de colectivos mexicanos en la segunda década del siglo XXI", en Calva, José Luis (coord.), *Trampas de desigualdad y cambios de régimen*, México: Juan Pablos Editor y Consejo

- Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/trampas-de-desigualdad-y-cambios-de-regimen/>
- Castells, Manuel (2012), *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de Internet*, Madrid: Alianza Editorial.
- Gramsci, Antonio (2022), *La hegemonía de los excluidos: Materiales para una vida auténtica*, Barcelona: Malpaso.
- La Boétie, Étienne (2014), *Discurso sobre la servidumbre voluntaria*, Buenos Aires: Colihue
- Muñoz, Gloria (2024), “No se van a detener”, *La Jornada*, en: <https://www.jornada.com.mx/2024/03/09/opinion/006o1pol>

## DESAFÍOS PARA TRASCENDER EL MODELO EXPORTADOR DE FUERZA DE TRABAJO IMPERANTE EN MÉXICO

RAÚL DELGADO WISE\*  
SELENE GASPAR OLVERA\*

A raíz de la implantación en 1982 de los programas de ajuste estructural en México, cimentados en la triada: apertura, privatización y desregulación, el aparato productivo del país fue desmantelado, desarticulado y rearticulado de manera profundamente subordinada y dependiente a la dinámica de acumulación estadounidense. En el trasfondo de esta ominosa trama subyace la configuración de un nuevo tejido productivo sustentado en cadenas globales de valor o, más aún, redes globales de capital monopolista, a través de la instauración de plataformas de exportación que operan como economías de enclave en los países periféricos. Lo importante a destacar es que este fenómeno no entraña una industrialización de la periferia, sino que, por el contrario, cristaliza en un doble proceso regresivo que hemos conceptualizado como *subprimarización económica* (Cypher y Delgado Wise, 2012).

En efecto, lejos de transitar hacia un modelo de exportación manufacturera, lo que en realidad se exporta bajo el manto o fetiche de una exportación de bienes manufacturados —en su mayoría supeditados a operaciones intrafirma—, es fuerza de trabajo sin que ésta salga del país. No debe perderse de vista que las plantas de ensamble y empresas maquiladoras instaladas en México, como ocurre también en muchos otros países periféricos, operan con insumos importados y regímenes de exención tributaria. De aquí que la sustancia de lo que a través de ellas se intercambia no sea otra cosa que la fuerza de trabajo incorporada al proceso productivo. Se trata, por tanto, de una *exportación indirecta o incorpórea de fuerza de trabajo* bajo el fetiche de una exportación de productos manufacturados (Cypher y Delgado Wise, 2012 y Márquez y Delgado Wise, 2011).

\* Universidad Autónoma de Zacatecas.

Como corolario o consecuencia de este viraje, los mercados laborales de nuestro país experimentaron una abrupta y progresiva contracción y precarización que, como contraparte, dio paso a la generación de una creciente y desbordante masa de población redundante, la cual es arrojada a las filas de la informalidad y/o forzada a emigrar en dirección Sur-Norte. La *exportación directa de fuerza de trabajo o migración laboral* en dirección Sur-Norte es resultado de esto último y de la creciente demanda laboral en Estados Unidos y otras potencias imperialistas.

De aquí que caractericemos al modelo neoliberal que se implanta en México como un *modelo exportador de fuerza de trabajo*, tanto por la importancia que adquiere la industria manufacturera de exportación, hegemónica por el sector automotriz, como por su contraparte o corolario: la migración laboral. La plena vigencia de este modelo se manifiesta nítidamente en el hecho de que el superávit del sector automotriz y las remesas figuran, en la actualidad, como las principales fuentes de divisas, con ingresos netos para México de 98,667 y 60,040 millones de dólares, respectivamente; y, por otro lado, en el crecimiento exponencial que experimenta la migración laboral que, en relativamente corto tiempo, posicionó al país en la cima de la migración mundial, apenas por debajo de la India, llegando incluso a posicionarse en 2010 como el principal país de migrantes del planeta.

Es pertinente agregar que la exportación de fuerza de trabajo adquiere su connotación más amplia al incorporar *fuerza de trabajo calificada y altamente calificada*. Se trata de un fenómeno relativamente reciente asociado a la profundización de la división internacional del trabajo referida –entre actividades intensivas en fuerza de trabajo e intensivas en conocimiento–, pero sobre todo guarda relación con la profunda reestructuración que experimentan los ecosistemas de innovación de cara al siglo XXI, con Silicon Valley a la vanguardia.

Sin entrar en mayores detalles, es importante consignar que el modelo exportador de fuerza de trabajo que se implanta en México se inscribe en la ruta de exportación de fuerza de trabajo en sentido amplio referida, al incorporar también y de manera creciente la exportación directa e indirecta de fuerza de trabajo calificada y altamente calificada. Tómese en consideración que, por un lado, el país cuenta con diversos corredores científico-tecnológicos al servicio de las grandes corporaciones multinacionales, como es el caso de determinados centros de investigación interconectados en red que operan al servicio de las grandes corporaciones automotrices y del llamado Silicon Valley mexicano ubicado en Guadalajara, Jalisco. Por otro lado, cabe consignar que existe una muy significativa y creciente masa de

mexicanos calificados y altamente calificados que residen en el extranjero, como lo develan los siguientes datos, por lo demás significativos (Delgado Wise y Chávez y Gaspar, 2022):

- En 2020 había 1.6 millones profesionistas y 361mil posgraduados mexicanos en el extranjero, distribuidos en al menos 56 países de todos los continentes, aunque en su mayor parte se concentran en Estados Unidos y un puñado de países europeos.
- En las últimas tres décadas, el número de posgraduados mexicanos que reside en Estados Unidos creció exponencialmente. En este lapso, no solo su volumen se multiplicó 5.5 veces, sino que en el nivel de doctorado su crecimiento fue aún más espectacular: se multiplicó por ocho. Ello implicó un reposicionamiento de México entre los países con mayor volumen de posgraduados en Estados Unidos, al pasar del noveno lugar en 1990, al tercero en 2022, después de India, China y a la par de Corea del Sur.
- En 2020 el volumen de posgraduados mexicanos con doctorado en el país vecino del norte ascendió a 39,523, cifra que supera en dimensiones al número de integrantes del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores del país.
- El núcleo más significativo de posgraduados mexicanos en Estados Unidos lo integran aquellos formados en áreas de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (32.5%), así como administración, negocios y finanzas (17.6%) que, por lo demás, constituyen campos del conocimiento vinculados con el desarrollo científico y tecnológico y las actividades productivas intensivas en conocimiento, además de ser los que tuvieron mayor crecimiento a partir del año 2000.
- Cualitativamente, este importante segmento de la diáspora mexicana se distingue por sus elevados niveles de productividad académica y desarrollo profesional, lo que evidencia la elevada selectividad –con fuertes exigencias en términos de estándares de calidad y competitividad académica y profesional– a la que son sometidos los posgraduados mexicanos que logran emigrar y establecerse en el extranjero.

Por lo anterior, resulta evidente que el modelo exportador de fuerza de trabajo es un modelo regresivo de desarrollo que ha traído consigo saldos funestos para la economía y sociedad mexicana: desmantelamiento y desarticulación del aparato productivo nacional; desbordamiento del ejército de desocupados; saqueo y devastación de los recursos naturales; desplazamiento y migración forzada a nivel interno e internacional; proliferación de la miseria, la marginación, la exclusión social, la violencia y la muerte.

Partiendo de estas consideraciones, el propósito de este estudio es reflexionar acerca de las posibilidades de impulsar políticas públicas capaces de trascender el neoliberalismo, tomando como referente el *modelo exportador de fuerza de trabajo* que se implanta en México. Más específicamente, nos proponemos hacer un balance crítico –y constructivo– de la estrategia económica, política y social del gobierno mexicano encabezado por Andrés Manuel López Obrador. Nos interesa, ante todo, poner de relieve algunos de los aspectos críticos y estratégicos a los que se ha enfrentado el gobierno de la cuarta transformación (4T) para abrir una ruta de desarrollo y transformación social capaz de trascender el neoliberalismo.

#### BREVE BALANCE DE LA POLÍTICA LOPEZOBRADORISTA

Más allá de las incertidumbres del contexto nacional e internacional en las que se desenvuelve, la política económica del gobierno de la 4T se orienta por una máxima: igualar para crecer y crecer para igualar, postulada por el propio AMLO y por Alicia Bárcena, ex-Secretaria Ejecutiva de la CEPAL y actual Secretaria de Relaciones Exteriores. Combatir la desigualdad social se ha convertido en la prioridad de la política económica, en contraposición a toda ortodoxia macroeconómica. Bajo esta premisa, elevada a un segundo estandarte de la 4T, se busca perfilar una ruta alterna para reconstruir el tejido social y productivo del país. Cabe subrayar, sin embargo, que, por sí misma, esta máxima resulta insuficiente para definir, con precisión, las prioridades estratégicas y nuevos ejes de la matriz productiva, así como la arquitectura institucional del nuevo modelo de desarrollo y transformación social que se pretende impulsar.

En esta última perspectiva, resulta particularmente enigmática la entusiasta promoción y adopción por el gobierno de la 4T del acuerdo comercial que sucede al TLCAN: el T-MEC. Si bien pudiera interpretarse como una medida tendiente a mantener a flote la plataforma de exportación heredada de los gobiernos anteriores y evitar con ello un cataclismo económico, lo cierto es que se trata de un acuerdo comercial que, por su propia naturaleza, se inscribe en el corazón de la política neoliberal. Los márgenes de maniobra del gobierno mexicano en este plano tienden a ser sumamente reducidos.

Es importante subrayar que una de las más importantes apuestas del gobierno lópezobradorista ha sido mantener la estabilidad macroeconómica, eficientar el gasto público, asegurar la estabilidad cambiaria (fortaleciendo al peso mexicano frente al dólar estadounidense) y combatir la inflación. En todo ello el gobierno morenista ha sido bastante eficiente. Tan es así,

que uno de los saldos más favorables de la gestión gubernamental ha sido –de acuerdo con su propio análisis– preservar y potenciar el poder adquisitivo de los sectores populares, reducir la pobreza y la desigualdad social y atraer inversión extranjera directa. Esta última es concebida como un factor fundamental para la creación de empleo, en conjunción con la inversión en infraestructura pública.

Cabe advertir, sin embargo, que apostar a la inversión extranjera como palanca de desarrollo es una medida que se inscribe en el recetario neoliberal y que tiende a someter a la economía mexicana a los designios de la gran corporación multinacional. Frente al poder ejercido por el capital monopolista, una importante medida impulsada por el gobierno López Obradorista ha sido la de revertir y contrarrestar la avalancha de privatizaciones promovidas por los gobiernos neoliberales en sectores estratégicos, como el petrolero y el eléctrico. Desde esta concepción alterna, las empresas públicas son concebidas como pilares estratégicos para la conducción económica, el fomento de políticas redistributivas y como contrapeso frente a la hegemonía del capital monopolista.

Con todo, no deja de ser cierto que uno de los grandes desafíos para trascender el neoliberalismo es –y continuará siendo– la reconstrucción del aparato productivo nacional, de manera que sustituya y erradique progresivamente todo rastro del modelo neoliberal. Este desafío cobra particular relevancia y complejidad ante las limitaciones de las finanzas públicas y los reducidos márgenes de maniobra conferidos por los acuerdos comerciales.

#### MIRANDO HACIA ADELANTE. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Más allá de estas y otras iniciativas impulsadas por el gobierno morenista, lo cierto es que la ruta para avanzar hacia un modelo postneoliberal de desarrollo y transformación social no está del todo clara ni se encuentra a la vuelta de la esquina. Entre otras cosas, demanda una profunda reingeniería institucional donde la participación proactiva de las universidades y centros de investigación públicos en mancuerna con el potencial creativo de la masa crítica de mexicanas y mexicanos altamente calificados que radican en el extranjero adquiere particular relevancia. Varias consideraciones resultan importantes en esta perspectiva.

En primer lugar, cualquiera sea la ruta que siga el proceso de desarrollo y transformación social impulsado por el gobierno de la 4T, si se apega a la máxima de igualar para crecer y crecer para igualar, necesariamente deberá priorizar lo que José Luis Coraggio (2018) concibe como economía

popular solidaria, en referencia al amplio sector de trabajadores y emprendedores autónomos del país que abarca, pero no se restringe al sector informal. Lo importante a subrayar es que este segmento de la economía y de la sociedad integra a la mayoría de la población y constituye un campo no disputado por las grandes corporaciones. El gran desafío, en este caso, es partir de este sector y dar pasos firmes para transitar, con él, hacia otra economía, es decir, hacia nuevas formas de producir, consumir y relacionarse, generando nuevos y fecundos encadenamientos productivos, con un propósito que no sea la ganancia por la ganancia su *leitmotiv*, sino el bienestar social.

En segundo lugar, es importante concebir a la economía popular solidaria no como una economía de y para los pobres, sino como el germen de una nueva economía para el desarrollo y la transformación social del país, que para su gestación demanda el aprovechamiento del enorme potencial que encierra el conocimiento social acumulado. Se trata, por consiguiente, de una empresa que interpela al conocimiento como bien común, con una visión emancipadora, capaz de trascender al neoliberalismo mediante la edificación de nuevos eslabonamientos productivos, comerciales y de servicios que posibiliten reconstruir el aparato productivo del país con una orientación social y en armonía con la naturaleza.

Partiendo de las consideraciones anteriores, proponemos a continuación una serie de *lineamientos de política pública* tendientes a avanzar hacia un modelo alternativo de desarrollo capaz de trascender las vicisitudes del modelo exportador de fuerza de trabajo imperante:

1) Avanzar hacia la construcción, desde la base misma de la economía mexicana, de un nuevo andamiaje productivo que se articule con y fortalezca a la *economía social solidaria*.

2) Dada la peculiaridad del país de contar con una comunidad de origen mexicano en Estados Unidos que ronda los 40 millones y que se encuentra estrechamente entrelazada con la economía social solidaria a través de las remesas –además de lazos culturales y estrechos vínculos familiares y comunitarios– resulta fundamental diseñar e impulsar una estrategia para lo que se podría caracterizar como un *desarrollo transnacional desde abajo*. No debe subestimarse o desdeñarse el enorme potencial que para el desarrollo del país representa la población migrante de primera, segunda y tercera generación que radica allende nuestras fronteras. Tómese en consideración que esta enorme masa poblacional se ubica en prácticamente todo el espectro laboral de Estados Unidos, incluyendo, además de importantes nichos de mercado y emprendimiento, actividades estratégicas de innovación e intensivas en conocimiento. Desde aquí se vislumbra un campo de

potencialidades –hasta ahora relativamente inadvertido– para abrir *nuevas avenidas* para el desarrollo y la transformación social del país.

3) El desarrollo de la economía social solidaria debe fincarse, a diferencia de lo que ocurre con el resto del aparato productivo del país, en una *estrategia de desarrollo endógeno* sustentada en el fomento de capacidades científicas y tecnológicas propias capaces de abrir un campo de posibilidades para el desarrollo de las fuerzas productivas hasta ahora inexplorado: lo que Bolívar Echeverría concibe como una *modernidad alternativa* y que Enrique Dussel refiere como *trans-modernidad*, donde prevalezcan, como móvil, las necesidades sociales en armonía con la naturaleza.

4) Para tal empresa resulta fundamental respaldar, acompañar y fortalecer el proceso, con el concurso tanto de las universidades e instituciones de educación superior y centros de investigación públicos con los que cuenta el país, como del conjunto de empresas públicas estratégicas rescatadas e impulsadas a lo largo del sexenio morenista.

5) Una asignatura pendiente del gobierno de la 4T es el impulso de procesos de *transformación de gran calado en las universidades públicas del país*. Desde nuestro punto de vista, resulta fundamental comprender la naturaleza peculiar de la universidad en un contexto periférico, su creciente trascendencia ante la embestida neoliberal y la necesidad de reorientar sus agendas de investigación y sus planes y programas de estudio en torno a ejes estratégicos para el desarrollo y la transformación social a nivel local, estatal y nacional. Ello implica promover procesos de autotransformación institucional que propicien cambios profundos en el modelo educativo imperante –recentrándolo en el pensamiento crítico, la interdisciplina y el compromiso social y ambiental– y redireccionen el quehacer universitario hacia el cumplimiento de una nueva y trascendente función: la de *contribuir proactivamente al desarrollo y la transformación social de su entorno regional y nacional*.

6) En el corazón de este proceso subyace el impulso de *agendas y líneas de investigación contrahegemónicas* que articulen, orienten y fortalezcan, con un sentido estratégico, las actividades de investigación y desarrollo humanístico, científico y tecnológico que despliegan nuestras universidades y centros de investigación públicos. Se plantea, en este talante, la construcción de *programas interdisciplinarios de investigación e incidencia*, que, partiendo de diagnósticos integrales de la problemática socioeconómica, política y cultural del entorno local, regional y nacional, identifiquen ejes y líneas de investigación prioritarias que contribuyan a reconstruir, desde abajo, el tejido social y productivo con miras a trascender el neoliberalismo y avanzar hacia una modernidad alternativa. Entre los objetivos

estratégicos de estos programas debe figurar el bienestar social y la soberanía alimentaria y energética.

7) Para esta empresa, el establecimiento de *redes de colaboración* entre universidades y centros de investigación públicos y de éstos con la diáspora mexicana altamente calificada reviste especial relevancia. Se trata de aprovechar el enorme talento con el que cuenta el país, dentro y fuera de sus fronteras, para impulsar el desarrollo nacional desde un prisma contrahegemónico. El desarrollo del *conocimiento como bien común* mediante un fecundo diálogo de saberes y una recuperación crítica de los avances científicos y tecnológicos alcanzados por la humanidad, para proyectarlos hacia nuevos horizontes, resulta fundamental en esta perspectiva.

8) Desde esta óptica, la *incidencia universitaria* adquiere una nueva connotación: en vez de una adaptación pasiva al entorno, lo que se pretende es una *adaptación proactiva* que contribuya eficazmente al desarrollo y la transformación social. Esto implica situar a la universidad pública como pieza clave de un engranaje productivo, comercial y de servicios, cuyo protagonista sea la economía social solidaria.

Lo que en el fondo proponemos, a través de estos ocho lineamientos de política pública referidos, es impulsar una *estrategia contrahegemónica de desarrollo y migración* tendiente a trascender el modelo exportador de fuerza de trabajo imperante en el país. Si el epicentro de este modelo se sitúa en la gran corporación multinacional, cuyas formas de dominación imperialista se sustentan en la inversión extranjera directa y las reglas de operación impuestas por los tratados de “libre” comercio, resulta fundamental abrir vías alternas de desarrollo que incorporen a los excluidos por dicho modelo. No se trata de provocar un cataclismo económico que afecte la estabilidad social y política del país –celosamente cuidada por el gobierno de la 4T–, sino de abrir una perspectiva de *desarrollo endógeno* a través de la cual se vayan tejiendo nuevos eslabonamientos productivos, comerciales y de servicios con el respaldo y acompañamiento tanto de las universidades y centros de investigación públicos del país, como del entramado de empresas públicas estratégicas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Coraggio, José Luis (2018), “Potenciar la Economía Popular Solidaria: una respuesta al Neoliberalismo”, *Otra Economía*, 11(20), pp. 4-18.
- Cypher, James y Delgado Wise, Raúl (2012), *México a la deriva. Génesis, desempeño y crisis del Modelo Exportador de Fuerza de Trabajo*, México: Miguel Ángel Porrúa.

- Delgado Wise, Raúl; Chávez, Mónica y Gaspar, Selene (2022), *La migración mexicana altamente calificada de cara al siglo XXI: problemática y desafíos*, México: Fondo de Cultura Económica, Conacyt.
- Márquez, Humberto y Delgado Wise, Raúl (2011), “Una perspectiva del sur sobre capital global, migración forzada y desarrollo alternativo”, *Migración y Desarrollo* 9(16), pp. 3-42.

*Crisis de régimen y poderes fácticos*  
volumen 16 de la colección  
*Agenda para el desarrollo 2024-2030*  
coordinada por José Luis Calva,  
se terminó en 2025  
en Editorial Fontamara, S.A. de C.V.  
Av. Hidalgo No. 47-b, Colonia Del Carmen,  
Alcaldía Coyoacán, 04100, CDMX, México.  
Tels. 555659-7117 y 555659-7978  
Email: [contacto@fontamara.com.mx](mailto:contacto@fontamara.com.mx)  
[www.fontamara.com.mx](http://www.fontamara.com.mx)

editorial  
**fontamara**