

Cambio o destrucción institucional: el caso de México



Ensayo académico

Modelos de desarrollo económico y administrativo: fortaleza y debilidad de las instituciones públicas

JOSÉ FERNÁNDEZ SANTILLÁN orcid.org/0000-0002-8450-6919
santillan.florencio@gmail.com

Resumen

Esta investigación aborda el tema de los modelos de desarrollo económico, es decir, el Estado benefactor (Welfare State), el neoliberalismo y el populismo con sus respectivos modelos de administración pública. El primer caso produjo un Estado grande y fuerte; el segundo, un Estado pequeño y débil; el tercero demolió las instituciones públicas y produjo la degradación de la autoridad legal-racional (Max Weber) al patrimonialismo, es decir, la confusión entre los bienes públicos y los bienes privados. La pregunta es: ¿Hay alguna otra alternativa? La respuesta es sí. Sí hay una alternativa al dilema entre neoliberalismo y populismo.

Palabras clave: Democracia, autocracia, asistencialismo, neoliberalismo, populismo, jerigonza.

Cómo debe citarse este artículo:

Fernández, J. (2024). Modelos de desarrollo económico y administrativo: fortaleza y debilidad de las instituciones públicas. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (4.1), 29-48. <http://www.esferapublica.mx>

El lector encontrará la respuesta en la lectura de este documento, producto de una investigación académica que ha llevado años de trabajo intelectual en varias universidades nacionales y extranjeras, entre ellas la Universidad de Harvard, la Universidad de Georgetown, la Universidad de Baltimore y la Universidad de Turín. El método utilizado es propio de lo que se conoce como la Escuela de Turín, encabezada por Norberto Bobbio. Este método se caracteriza por la precisión y la férrea concatenación de ideas y argumentos. Los miembros de esta escuela, desde que comenzó a aplicarse el modelo neoliberal, se dieron a la tarea de poner de relieve que se trataba de un embate contra la democracia. No solo se trataba de dismantelar el Estado benefactor, sino también de echar atrás a la democracia constitucional, acotando su contenido político y jurídico. En consecuencia, el populismo es una consecuencia directa del neoliberalismo y continuador de la obra destructora de la democracia constitucional.

Por mucho que los líderes populistas pregonen que son antiliberales, lo cierto es que aplican los mismos principios: destrucción de las instituciones públicas y aniquilamiento de la democracia liberal para dar paso a una autocracia que no respeta la ley.

Estado asistencial

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. Por un lado, se esgrime el valor de la iniciativa privada, la libertad de mercado y, en correspondencia, lo mal que había terminado el Estado asistencial (Welfare State), con la crisis fiscal, una inflación galopante, el burocratismo y la corrupción. El proyecto neoliberal consistió, en pocas palabras, en adelgazar a un Estado obeso.

La receta neoliberal consistió en: disciplina fiscal, recortes al gasto público, desaparición de numerosas subsecretarías, implantación de un programa de privatizaciones y despido masivo de burócratas. En lugar del proteccionismo, se optó por la apertura comercial. Esta apertura comercial benefició, especialmente, a los grandes consorcios transnacionales, mientras que muchas de las pequeñas y medianas empresas nacionales quebraron.

Lo que fue el Régimen de la Revolución y la ideología que lo sustentó, es decir, el nacionalismo revolucionario, fue desacreditado. Se les tachó de ser populistas, de haber quedado en el pasado. En contraste, el neoliberalismo se presentó como el “modelo modernizador”, la fórmula que nos pondría al día y nos abriría las puertas a la globalización.

Recordemos que, en cada informe presidencial, el Primer Mandatario destacaba la creación de nuevos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, la cantidad de hectáreas repartidas entre los campesinos, las escuelas y hospitales que se habían inaugurado, y los puentes y carreteras que se habían construido. A eso se le llamaba “conquistas de la Revolución”, producto de la “alianza de clases” que había permitido la estabilidad política y la paz social en nuestro país.

La alianza de clases consistió en un acuerdo entre “los sectores productivos” para someter al arbitraje del gobierno sus diferencias. Los empresarios se comprometieron a mantener activas sus unidades productivas y a buscar actualizarlas en materia científica y tecnológica. Los trabajadores se sujetaron a no declarar huelgas y a ajustar sus reclamos al marco de los convenios logrados con los patrones y el gobierno. Empresarios y trabajadores brindaron su apoyo al régimen de la Revolución.

El Estado de la Revolución quería dar respuestas a las demandas sociales; pero también deseaba crear una clase empresarial mexicana que produjera fuentes de empleo y explotara los recursos naturales del país para el consumo interno (de allí la famosa frase “lo hecho en México, está bien hecho”). Esto es, llevar a cabo la política económica de sustitución de importaciones que corría al parejo del fortalecimiento del mercado interno.

Este proyecto supuso una economía mixta, en la que el sector público se hizo cargo de la parte menos rentable, pero necesaria para impulsar el desarrollo nacional, mientras que la iniciativa privada aprovechaba la obra pública para expandir sus actividades. No había contradicción, sino complementación.

Así nacieron las clases medias urbanas que trabajaban, algunas en el sector público y otras en el sector privado. Los dos grandes centros educativos que aportaron profesionales y especialistas a estos sectores fueron la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN).

Los organismos descentralizados más importantes fueron y siguen siendo: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

México, a diferencia de otros países iberoamericanos, logró el cambio del militarismo al civilismo. Tal fenómeno, poco común en el subcontinente, se dio porque la mayoría de los caudillos de la Revolución Mexicana eran hombres civiles que tomaron las armas; no eran militares de carrera, salvo casos excepcionales como Felipe Ángeles. Fue su talento natural el que los llevó a comandar grandes ejércitos

populares. Ellos derrotaron al ejército federal (el ejército porfirista). Pues bien, el último presidente militar (revolucionario) fue Manuel Ávila Camacho (1940-1946), y el primer presidente civil fue Miguel Alemán Valdés (1946-1952). Desde entonces, todos los presidentes han sido civiles; pero, sobre todo, han cumplido estrictamente con el mandato de entregar el poder al término de su sexenio.

Se suele decir que los dos pilares en los cuales se apoyó el sistema político mexicano de la época dorada del Régimen de la Revolución fueron la institución presidencial y el partido oficial (hegemónico). Sin embargo, debe añadirse un tercer pilar. Me refiero a lo que Frank Brandenburg (1964) llamó “la Familia Revolucionaria”. Esto es, la élite o clase dirigente que se reunió, teniendo como cabeza al presidente de la república.

El modelo de desarrollo adoptado por el Régimen de la Revolución es uno y lo mismo que el Estado benefactor (Welfare State) que se implantó en Europa y los Estados Unidos durante la posguerra: expansión de las instituciones públicas, ampliación del gasto público, creación de infraestructura y expansión de los servicios sociales como la educación, la salud y la vivienda.

Ruptura política y neoliberalismo

Un hecho que debemos resaltar es que con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) hubo una ruptura en la élite política. Dicho de otro modo, la antigua familia revolucionaria fue desplazada por lo que podríamos llamar “la familia tecnócrata”. Eso explica la formación, dentro del PRI, de la Corriente Democrática. En su formación participaron, entre otros dirigentes, Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, Janitzio Múgica, Carlos Tello Macías, Rodolfo González Guevara y Cristóbal Arias. Todos ellos defendieron la identidad originaria del Partido de la Revolución basada en los compromisos sociales. En consecuencia, no compartían la visión tecnocrática del gobierno de Miguel de la Madrid y mucho menos la perspectiva de Carlos Salinas de Gortari, quien fue impuesto como candidato del PRI a la presidencia de la república el 4 de octubre de 1987.

La Corriente Democrática organizó una serie de movilizaciones en la Ciudad de México, conocidas como “La Marcha de las 100 horas”. Los miembros de la Corriente Democrática fueron expulsados del PRI. Cuauhtémoc Cárdenas se convirtió en el núcleo aglutinador de la oposición en México: primero fue registrado como candidato a la presidencia de la república por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), y luego se adhirieron a esa candidatura el Partido Popular Socialista (PPS) y el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). En un acto masivo en

Ciudad Universitaria, el Ing. Heberto Castillo, quien había sido postulado como candidato a la presidencia de la república por el Partido Mexicano Socialista (PMS), declinó en favor de Cuauhtémoc Cárdenas.

Esta fusión de partidos y organizaciones de izquierda dio lugar al Frente Democrático Nacional (FDN), la experiencia más importante de unidad que haya tenido la izquierda mexicana en toda su historia. Vinieron las elecciones de 1988: según muchos analistas, se cometió un gran fraude electoral maquinado desde la Secretaría de Gobernación a cargo de Manuel Bartlett. Y es que, en ese entonces, los comicios eran organizados por la Comisión Federal Electoral (CFE), órgano dependiente de esa Secretaría y presidido por el propio secretario del ramo.

Cundió el descontento y se realizaron grandes manifestaciones de protesta en todo el país. Carlos Salinas de Gortari tuvo que negociar con el Partido Acción Nacional (PAN) para poder llevar a cabo su programa de reformas neoliberales; pero, a cambio, Salinas debía aceptar la creación de un órgano electoral autónomo. Fue así como nació, en 1991, el Instituto Federal Electoral (IFE) que, en sus primeros años, todavía fue encabezado por el Secretario de Gobernación, pero que, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, se ciudadanizó. El primer presidente consejero ciudadano del IFE fue José Woldenberg Karakowsky.

En México sucedió un hecho muy especial: el proceso de democratización corrió al parejo de la implantación del modelo económico neoliberal; vale decir, en tanto que la democracia es la lucha por la igualdad política, el neoliberalismo es una estrategia que produce desigualdad socioeconómica. No obstante, por contradictorio que suene, eso fue lo que pasó en nuestro país.

Por el lado de la democratización debemos tomar en cuenta la reforma electoral de 1996 que fortaleció el sistema de partidos al ampliar las prerrogativas de los institutos políticos. Esto provocó una transformación en el sistema político mexicano: pasamos de ser catalogado como un país en el que había un partido hegemónico a ser una nación pluripartidista. Esa reforma de 1996 incluyó la primera elección de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal desde 1928.

Por el lado del neoliberalismo debemos decir que esta doctrina abanderó la desregulación, o sea, que el Estado intervenga lo menos posible en la economía. El término “neoliberalismo” fue acuñado en 1938 por el economista alemán Alexander Rüstow. Entre los filósofos y economistas más destacados están Friedrich von Hayek, Robert Nozick, Milton Friedman. Aunque en las épocas de auge del Estado benefactor (Welfare State) todo parecía indicar que el modelo intervencionista había llegado para quedarse, mientras que el liberalismo económico solo era estudiado por unos cuantos nostálgicos, en un santiamén el modelo del libre mercado saltó a

la escena sobre todo con el ascenso al poder de líderes como Margaret Thatcher y Ronald Reagan.

Los neoliberales plantean una menor carga impositiva para las grandes empresas. Dicho de otra forma: permitir que quienes saben crear riqueza acumulen más riqueza; la carga tributaria no debe ser obstáculo para lograr ese propósito. Las privatizaciones de las empresas públicas se tomaron como una medida para resolver la crisis fiscal del Estado. Para los neoliberales el Welfare State fue un experimento demasiado costoso en el que se gastó dinero sobre todo en servicios públicos. El acceso a estos servicios queda restringido solo a aquellas familias que pudieran pagarlos.

Para Friedrich von Hayek, por ejemplo, la igualdad es inmoral sea en términos políticos, sea en términos socioeconómicos. Esto, porque la igualdad va en contra del principio según el cual la libertad define las porciones de riqueza que a cada quien corresponde. Los tecnócratas neoliberales mexicanos aplicaron a pie juntillas estos principios. Hicieron a un lado los compromisos sociales de la Revolución Mexicana y, con ello, la ideología del nacionalismo revolucionario. Argumentaron que el Estado nacido del movimiento armado de 1910, cayó en una crisis fiscal (más de tres dígitos de inflación anual acumulada), burocratismo, ineficiencia, malos resultados, un Estado obeso y costoso, un proteccionismo que le dio manga ancha a los empresarios mexicanos para generar productos de mala calidad a precios altos, el anquilosamiento de un ya viejo sindicalismo que sacaba jugosas prebendas de su lealtad al poder. Y, sobre todo, la corrupción.

Sobrevino la ruptura de la “alianza de clases”. Luego ascendió Ernesto Zedillo a la presidencia de la república; puso como Procurador General a un panista, Antonio Lozano Gracia quien se encargó de investigar el asesinato de José Francisco Ruíz Massieu, Secretario General del PRI. Ese crimen ocurrió el 28 de septiembre de 1994. El resultado de las investigaciones dio por resultado que quien había sido el autor intelectual de ese atentado fue Raúl Salinas de Gortari, hermano del expresidente. La acusación, encarcelamiento y procesamiento de Raúl, enfurecieron a Carlos al grado que rompió públicamente con Zedillo.

Ciertamente, hubo una ruptura política entre presidente y expresidente; pero al modelo de desarrollo económico neoliberal no se le tocó un pelo. El eslogan del neoliberalismo fue “menos Estado, más mercado”. Comenzó una peligrosa desinstitucionalización. Por lo que hace al rubro de la política, debemos destacar que Ernesto Zedillo reconoció la derrota electoral del PRI en 2000. Le entregó la Banda Presidencial a Vicente Fox, el 1 de diciembre de 2000. La alternancia en el poder se dio de manera pacífica. Al apegarse a la ley, el PRI adquirió el derecho de

regresar al poder por la misma vía, cosa que sucedió doce años después.

Después de doce años en la banca, todo parecía indicar que el PRI había aprendido la lección; es decir, perdió el poder por haber mantenido a capa y espada la política económica neoliberal que produjo que cerca de la mitad de la población cayera en la pobreza. En consecuencia, debía buscarse una alternativa distinta de política económica que recuperara el compromiso social y lo actualizara en un mundo globalizado. Si el Estado del Régimen de la Revolución fue grande y fuerte, el Estado neoliberal degeneró en una entidad pequeña y débil. Era imperativo corregir esa deficiencia.

La perspectiva de cambio se hizo más viable con la firma, el 2 de diciembre de 2012, en el Castillo de Chapultepec, del Pacto por México: ese documento fue signado por el presidente de la república, Enrique Peña Nieto, Gustavo Madero, presidente del Partido Acción Nacional (PAN), Cristina Díaz Salazar, presidenta del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y Jesús Zambrano Grijalva, presidente del Partido de la Revolución Democrática.

Durante mucho tiempo los especialistas en política comparada nos clasificaron como una nación en la que había un pluripartidismo con partido dominante. Así, hasta que se gestó la Reforma Política en 1977, durante el gobierno de José López Portillo y su Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles. De allí en adelante el país avanzó hacia la democratización mediante pactos parciales, 1986, 1991, 1994 para abrir espacios de participación a otros partidos políticos distintos del partido oficial. Dejamos, entonces de tener un sistema de partido hegemónico y pasamos a ser un sistema efectivamente multipartidista. Luego vino la alternancia de 2000, año en el que el Partido de la Revolución dejó de gobernar ininterrumpidamente por 71 años a México. Tomó las riendas del país Vicente Fox del Partido Acción Nacional y en 2006, Felipe Calderón, también del PAN, hasta que, en 2012, el PRI regresó al poder con Enrique Peña Nieto. Tales fueron las condiciones en las cuales se dio el Pacto por México, el cual ya no abordó exclusivamente el tema político-electoral, sino que se convirtió en un verdadero y propio programa de gobierno o, incluso, aparentemente, de cogobierno.

El problema de la violencia provocada por el crimen organizado se agudizó debido a una mala estrategia diseñada por el presidente Felipe Calderón (2006-2012). A esa estrategia se le llamó “La guerra contra el tráfico de drogas”. Pero aquello fue una puesta en escena: consistió en sacar al ejército a las calles en ciudades o poblados donde había mayor incidencia de crímenes y tráfico de drogas. Otro punto de esa estrategia consistió en descabezar a los cárteles de la droga, es decir, capturar a los capos de los mayores grupos criminales. No hubo ningún otro plan

más elaborado o sofisticado para enfrentar al crimen organizado. Como es lógico, las malas políticas públicas traen resultados desastrosos: sucedió como la Hidra de Lerna, que al cortarle la cabeza le salían más.

El año anterior a su investidura, el índice de homicidios en México era de 9.5 por cada 100,000 habitantes. La cifra se duplicó y entonces el discurso oficial negó que hubiera víctimas civiles: los muertos de la Guerra contra el Narco eran solo los villanos (narcotraficantes) o los héroes (policías y militares que combatían contra ellos). Una década después, esta guerra se ha cruzado en la vida de demasiadas personas anónimas. Se calcula que ha provocado 150,000 muertos y unos 28,000 desaparecidos. La promesa de Calderón fue grandilocuente; su estrategia, simplista (Pardo Veiras, 2016).

Conviene comentar otros dos puntos del Pacto por México. En primer lugar, el que señala: “La democracia mexicana necesita una sociedad de derechos que logre la inclusión de todos los sectores sociales y reduzca los altos niveles de desigualdad.” Expuesto así, tal cual, parece una rectificación de la política neoliberal que enarbola todo lo contrario: la exclusión de sectores sociales y la profundización de las desigualdades.

Enrique Peña Nieto le otorgó un poder desmesurado a Luis Videgaray, un tecnócrata neoliberal que, en realidad, fue acaparando cada vez más capacidades de mando. Es un hecho que, en el sexenio de Enrique Peña Nieto y el poder de Luis Videgaray, la política económica neoliberal se siguió aplicando según lo manda el canon de esa doctrina.

El resultado fue que más de la mitad de la población quedó en el nivel de pobreza, en tanto que el diez por ciento de la población más adinerada acapara el ochenta por ciento de la riqueza nacional. Condición ideal para que, Andrés Manuel López Obrador, se presentara como “un rayito de esperanza” ante esa población desamparada.

La irrupción del neopopulismo

Pasemos ahora a analizar, el siguiente sexenio, o sea, el de Andrés Manuel López Obrador. Para ello, podríamos echar mano del dicho, “la tercera es la vencida”: el tabasqueño, después de haber sufrido sendas derrotas en 2006 y 2012, por fin alcanzó la victoria en 2018. Esto representó el ascenso del neopopulismo al poder en México. Es importante puntualizar que no se trata de un retorno a las bases del Régimen de la Revolución que derrocó a un sistema oligárquico y creó un Estado robusto con instituciones públicas que promovieron el desarrollo económico y dieron respuesta a las demandas sociales. En contraste, el neopopulismo hoy, a nivel internacional,

se está lanzando abiertamente en contra de la democracia constitucional. Además, en el caso mexicano, se está llevando a cabo un proceso de desinstitucionalización y de apropiación personal del poder, cosa a la que Max Weber llamó patrimonialismo (Weber, 2018), y que Giovanni Sartori (2009), nombró Sultanado.

Debemos recordar que, en el primer debate entre candidatos a la presidencia de la república, que se llevó a cabo el 7 de mayo de 2012, y en el que participaron, además del propio Andrés Manuel López Obrador del Partido Morena, Josefina Vázquez Mota del Partido Acción Nacional y José Antonio Meade Kuribreña del Partido Revolucionario Institucional, el tabasqueño presentó 20 propuestas de gobierno:

1. Impulsar un crecimiento (del PIB) de 6% anual.
 2. Lograr la creación de 7 millones de empleos en el sexenio.
 3. Distribuir con honradez el presupuesto público.
 4. Crear una policía nacional federal.
 5. Pensión universal para adultos mayores.
 6. Ampliar el acceso a internet en las escuelas y para todos los mexicanos.
 7. Combatir la corrupción y con ello lograr ahorros de 600 mil millones de pesos para alentar el desarrollo, impulsar la vivienda y crear empleos.
 8. Terminar con los monopolios que encarecen los precios.
 9. Aplicar una nueva política económica.
 10. Reducir a la mitad los sueldos de altos funcionarios públicos, incluido el presidente.
 11. Fortalecer los subsidios al campo.
 12. Apoyar a madres solteras y personas con discapacidad.
 13. Atención médica universal.
 14. Becas para los jóvenes de escasos recursos y acceso universal a la educación media superior y superior.
 15. Combate a la pobreza.
 16. Honestidad como estilo de vida y forma de gobierno.
 17. Utilizar el sector energético como palanca de desarrollo.
 18. Consulta popular cada dos años para decidir si continúa o no como presidente.
 19. Hacer una alianza entre gobierno, empresarios y trabajadores para impulsar el crecimiento.
 20. Mejorar la calidad educativa con la participación de maestros y padres.
- Su lema de campaña fue: “No mentir, no robar, no traicionar.”
- Recordamos que entre las primeras medidas que Andrés Manuel López Obrador

tomó cuando asumió la Primera Magistratura de la Nación, fue la cancelación del Aeropuerto de Texcoco. Se calcula que con esta medida se perdieron 5,692 millones de dólares. En su lugar López Obrador hizo que la antigua base militar aérea de Santa Lucía se acondicionara para convertirse en el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), que, si bien fue inaugurado, no ha podido ayudar a descongestionar el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Benito Juárez.

Cuando López Obrador anunció la construcción del Tren Maya afirmó categóricamente que no se cortaría un solo árbol; siete millones de árboles han sido talados hasta ahora. La refinería de Dos Bocas ya fue inaugurada, pero no ha producido un solo litro de gasolina. Vale la pena traer a la memoria el cierre de las estancias infantiles con el pretexto de que allí había corrupción. El problema fue que muchas mujeres trabajadoras ya no tuvieron dónde dejar a sus hijos durante la jornada laboral.

Una medida que afectó terriblemente a la población y en especial a los sectores con bajos recursos fue la cancelación del Seguro Popular. Con ello se dejó sin servicios médicos a cerca de 53 millones de mexicanos. Se dijo que sería suplido por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI); sin embargo, este instituto jamás funcionó.

Cuando sobrevino la pandemia del Covid-19. Andrés Manuel López Obrador declaró que nuestro sistema de salud estaba preparado para enfrentar a esa epidemia. Lo cierto es que el sistema de salud en México resultó ampliamente rebasado por esa pandemia al grado que nuestro país ocupa el nada honroso primer lugar en muertes de personal hospitalario por Covid (Mariñez Navarro y Fernández Santillán, 2020). Oficialmente, el número de decesos es de 334,336; se estima que, en realidad, los fallecimientos pueden llegar a un millón.

La irresponsabilidad y la incapacidad fueron evidentes: en una de las mañaneras se le preguntó al presidente si ya se había vacunado contra el Covid. Respondió sacando una estampita religiosa alusiva al ¡Detenta! En este fracaso tiene mucho que ver Hugo López Gatell quien, de facto, fungió como el zar anti-Covid. Se sabía que los hospitales estaban saturados; mucha gente tenía que regresar a sus casas para arreglárselas como pudiera. Además, hubo desabasto de medicinas e instrumental hospitalario. Hay que decirlo con todas sus letras: el sector salud en México fracasó rotundamente en la lucha contra la pandemia del Covid.

No solo eso, los funcionarios también cayeron en exageraciones retóricas innecesarias, que resultaron ofensivas para una ciudadanía ya lastimada por la ineficacia gubernamental. Un ejemplo de ello fue cuando Hugo López Gatell, entre otras declaraciones polémicas, calificó a los padres de niños con cáncer como

“golpistas”

Respecto de la política de 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. Incluso, ha ordenado que el Ejército y la Guardia Nacional no disparen. El resultado es que el crimen organizado tiene tomado cerca del treinta por ciento del territorio nacional. El gobierno de López Obrador ya es el gobierno en el que más crímenes se han cometido, 190,000, y van cerca de 42,000 desaparecidos. El gobierno de López Obrador renunció, públicamente, a cumplir con una obligación constitucional: mantener el orden y la seguridad internos.

En cuanto a la lucha contra la corrupción, quedó claro que era más una declaración dirigida al público que una acción real en su propio entorno. Un ejemplo es el caso de la casa en Houston, conocida como la "casa gris", habitada por José Ramón López Beltrán (hijo de Andrés Manuel López Obrador y Rocío Beltrán, quien ya falleció) y su esposa Carolyn Adams. Esta propiedad pertenece a Keith Schilling, uno de los directivos de Baker Hughes, una empresa contratista de *Pemex Procurement International (PPI)* con sede en Houston.

Andrés Manuel López Beltrán, conocido como "Andy" e hijo del presidente López Obrador, habría creado junto con algunos amigos una red de empresas para beneficiarse del Parque Ecológico Lago de Texcoco. Las ganancias habrían alcanzado aproximadamente 100 millones de pesos. Además, estas empresas también se habrían aprovechado de varios proyectos de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), dirigida por Román Meyer Falcón, hijo de Lorenzo Meyer y Romana Falcón.

Gonzalo "Bobby" López Beltrán, otro hijo de Andrés Manuel López Obrador, también ha participado en actividades tras bambalinas. En el programa de Carlos Loret de Mola, transmitido por *Latinus*, se revelaron grabaciones donde Amílcar Olán, cercano a los hijos de AMLO, habla sobre cómo Bobby le asigna contratos relacionados con el Tren Maya.

Otro familiar de Andrés Manuel López Obrador implicado en actos de corrupción es el hermano de este, Pío López Obrador quien salió en un video recibiendo dinero de David León, en ese tiempo trabajaba en el gobierno de Chiapas. Ese dinero, supuestamente, fue una aportación para la campaña de AMLO para la presidencia de la república.

Un caso destacado de corrupción es el de la empresa paraestatal Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), cuyo director en ese entonces era Ignacio Ovalle. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó en la cuenta pública de 2021 un

desfalco que superaba los 15 mil millones de pesos. Tras el estallido del escándalo, Ovalle simplemente fue reasignado como Coordinador del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

El 20 de febrero de 2024 se dieron a conocer los resultados de la revisión del gasto del presupuesto federal de 2022, llevada a cabo por la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La auditoría identificó un uso irregular de 32,894 millones de pesos, de los cuales 29,765 millones, es decir, el 90 por ciento, aún no han sido aclarados ni recuperados. Solo en los programas de "Bienestar" se detectó un desfaldo de 6,000 millones de pesos. Los programas involucrados son los siguientes:

- Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores;
- Jóvenes construyendo el futuro;
- Sembrando vida;
- Beca educación Básica. Bienestar para la familia;
- Beca Universal para el Bienestar Benito Juárez de Educación Media Superior;
- Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Superior;
- Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad;
- Programa para el Bienestar de Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras;
- La Escuela es Nuestra;
- Producción para el Bienestar;
- Programa de Apoyo para el Bienestar de Pescadores y Agricultores;
- Tandas para el Bienestar;
- Fertilizantes para el Bienestar;
- Por una Mejor Vivienda;
- Reconstruyendo Esperanza. Programa Nacional de Reconstrucción;
- Precios de Garantía.

Estos programas, en sí mismos, son positivos porque atienden a diversos sectores de la población. Sin embargo, han caído en prácticas de corrupción, burocracia y favoritismo. Además, no dejan de ser programas clientelistas, en los que el presidente, como un padre generoso, entrega dinero al ciudadano, tratándolo como dependiente y perpetuando esa dependencia. Son paternalistas y clientelistas porque el gobernante maneja los recursos públicos como si fueran propios, de acuerdo con su conveniencia. En otras palabras: "yo te doy dinero, pero tú me das tu voto". Esto representa una clara degradación institucional, ya que el Estado moderno se fundó en la separación entre la administración y los recursos materiales.

Este retroceso institucional es una de las características centrales del

neopopulismo. El líder neopopulista trata a los ciudadanos como si fueran permanentemente incapaces de valerse por sí mismos. A través de estos programas clientelistas, el líder populista consolida una amplia base social. Es cierto que muchos votaron por él, cansados del neoliberalismo, para llevarlo a la presidencia. A cambio, el gobernante les responde con programas de "Bienestar" que, en realidad, los vinculan de manera directa al sistema autoritario que ha instaurado.

En nuestro análisis, debemos considerar que el populismo tiene una visión conflictiva de la política, destacando la división entre el *pueblo* y el *no-pueblo*. En este esquema, el *pueblo* es aquel sector de la sociedad que respalda al régimen, mientras que el *no-pueblo* son quienes se oponen al sistema, a quienes López Obrador denomina "los conservadores".

Aunque el líder populista llega al poder a través de medios democráticos, una vez en el cargo, comienza a dismantelar las instituciones y leyes de la república constitucional. El primer objetivo es la división de poderes: si logran una mayoría en el Legislativo, subordinan este poder al Ejecutivo y luego atacan al Judicial. De hecho, la reforma judicial propuesta por Andrés Manuel López Obrador busca eliminar al poder judicial como contrapeso al gobierno.

Los órganos electorales se convierten en un objetivo central de los ataques, ya que el control de estas instituciones autónomas es esencial para someterlas al dominio del líder populista y su sucesora. Un paso crucial en la agenda populista es silenciar a los periodistas y medios críticos, comenzando con advertencias sutiles para luego escalar a medidas más severas. El gobierno dispone de un amplio abanico de tácticas para lograrlo: desde auditorías fiscales y acoso constante tanto al afectado como a su familia, hasta la búsqueda de cualquier tipo de antecedentes comprometedores.

Convengamos en que la transición a la democracia tuvo como motivo (pensemos en el movimiento estudiantil del 68) frenar el abuso del poder. El gobierno priista reaccionó inteligentemente abriendo las puertas a la participación por la vía electoral y las sucesivas conquistas que se lograron en este campo. Un punto culminante fue cuando el PRI perdió en control de la Cámara de diputados en 1997 y luego la de senadores en 2000. El Legislativo se convirtió en un contrapeso, y luego el poder Judicial.

Sin embargo, a veces se nos olvida la importancia que para la democracia tiene la norma jurídica. Por ese motivo vale la pena recordar que la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia. Como dice Norberto Bobbio: "La importancia del gobierno que se somete a la ley consiste en impedir o por lo menos obstaculizar el abuso de poder." Por lógica, la autocracia se evidencia cuando el poder se coloca por

encima de la ley. Así lo expresó claramente Andrés Manuel López Obrador al afirmar: "Por encima de la ley está la autoridad moral y política". Un rasgo característico de los autócratas neopopulistas es, precisamente, el abuso de poder.

En esta estrategia autoritaria juega un papel fundamental, la militarización del país. Ahora, López Obrador, le encarga todo al ejército: desde las aduanas hasta la construcción de carreteras, pasando por el control de los aeropuertos y la distribución de medicinas.

Por eso su acercamiento a regímenes autoritarios como los que oprimen a los pueblos de Cuba, Nicaragua y Venezuela. Sigue el programa marcado por el Foro de Sao Paulo. Aunque, visto con más agudeza, López Obrador aún continúa aplicando, según hemos dicho, algunas pautas neoliberales. Por ejemplo, el adelgazamiento del Estado, el despido de empleados públicos, la extinción de 109 fideicomisos, la adjudicación directa de contratos para realizar obras públicas, el intento de desaparecer o subordinar los órganos constitucionales autónomos, el recorte presupuestal a las universidades públicas, y así por el estilo. Se trata de un proceso deliberado de desmantelamiento de las instituciones públicas.

Un modelo alternativo de desarrollo

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. 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 quiso responsabilizarse de cambiar la forma de gobierno: pasar del presidencialismo al parlamentarismo que, como dijo Hans Kelsen (1958), es un régimen mucho más cercano a la democracia.

El régimen político portugués es semipresidencial. El presidente de la república en Portugal hasta 2015 fue Anibal Cavaco Silva. Su sucesor fue Marcelo Rebelo de Sousa. 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. Una coalición de partidos de izquierda formó mayoría parlamentaria y, en consecuencia, pudo establecer un nuevo gobierno que hizo a un lado la austeridad neoliberal impuesta por los organismos internacionales. De hecho, Passos Coelho se jactaba de haber seguido estrictamente la receta monetarista. Es más, durante la campaña electoral del Partido Social Demócrata, la Ministra de Finanzas, María Luisa Albuquerque, esgrimió el argumento de que si Portugal se salía del marco neoliberal marcado por los organismos internacionales, se corría el riesgo de caer en recesión y pérdida de confianza de los inversionistas.

En contraste, el Partido socialista y sus aliados, el Partido Comunista, el Partido Verde y el Partido el Bloque, se aliaron y lograron formar una mayoría parlamentaria. Lo primero que propusieron fue dismantelar el programa neoliberal de Passos Coelho y los organismos internacionales.

Así fue como el socialista, Antonio Costa, fue investido como Primer Ministro. Puso en marcha un programa de política económica distinto del 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.” Un estudio presentado en Lisboa conjuntamente por José Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE y por el Ministro de Finanzas de Portugal, Mario Centeno, identificó cuatro áreas prioritarias para desarrollar acciones futuras: reducir la vulnerabilidad de la economía portuguesa, hacerla más inclusiva, aumentar la inversión, incrementar la capacitación de la fuerza de trabajo.

En este último rubro la OCDE destacó que era imperativo mejorar la educación primaria y secundaria, impulsar la capacitación de los maestros, al tiempo que se pudiese hacer una evaluación confiable de los avances en esta materia. Fortalecer los vínculos entre el sector empresarial y la investigación científica y tecnológica. Establecer incentivos para que los académicos universitarios colaborasen con el sector industrial. Implantar un programa educativo y recreativo para toda la población.

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 experimentó una milagrosa recuperación. Antes de esa fecha Portugal estuvo al borde del colapso como consecuencia de la gran recesión de 2008; pero el país lusitano se sobrepuso merced a las políticas públicas que aplicaron Antonio Costa y Mario Centeno. Ricardo Costa, director de información

de la cadena de televisión SIC, una de las mayores del país, dijo: “El papel de Mario Centeno como ministro de finanzas ha sido decisivo. Su discurso ha sido más confiable en Bruselas. Ha podido cumplir con las reglas europeas y, al mismo tiempo, ha podido satisfacer las demandas del Partido Comunista de Portugal y los demás integrantes de la coalición gobernante.”

Portugal estaba a la par de Grecia, o sea, al borde del colapso. La diferencia es que Portugal se negó a aplicar las recetas neoliberales; tomó su propio camino y salió adelante. El 30 de junio de 2017 el Fondo Monetario Internacional (FMI) reconoció el esfuerzo hecho por Portugal. En la declaración oficial hecha por ese organismo internacional se lee: Portugal ha hecho “progresos encomiables al afrontar los riesgos de corto plazo” que se cernían sobre su economía.

El diputado socialista Joao Galamba declaró: “Portugal le ha demostrado a Europa que hay otro camino. Gracias a que terminamos con la política de austeridad, el país va ahora por el camino correcto. Le devolvimos la esperanza y la autoestima a los portugueses. Ya no somos el patito feo de Europa.”

La explicación del milagro portugués radica en que el nuevo gobierno supo aprovechar 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 tuvieron más dinero en sus bolsillos, merced a esa devolución de impuestos. 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 por ciento; 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.

Un dato interesante es que, por efecto de la gran recesión de 2008, el gobierno portugués, en 2011, se vio forzado, para no caer en bancarrota, a pedir un préstamo por un total de 78 mil millones de euros (equivalentes a 90 mil millones de dólares). Ese préstamo fue aportado, conjuntamente, por la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional. Afortunadamente, en 2014, el gobierno portugués pudo prescindir de ese préstamo. Este fue un factor determinante para que el gobierno de Antonio Costa pudiese reducir la deuda pública y ganarse la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros.

Conviene resaltar que el gobierno de Costa echó a andar un programa llamado “capitalizar” para mejorar las condiciones de las pequeñas y medianas empresas. El ministro de Economía dijo: “La fuente principal de nuestro crecimiento son las inversiones productivas y las exportaciones.”

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 de distintas maneras: “la vía portuguesa”, “la Coalición de Izquierda”, “El Bloque” o “La Jerigonza”. Este último nombre significa, despectivamente, un adefesio hecho con piezas chatarra de distinta procedencia. Similar a un coche armado con pedazos de Nissan, Renault, Chevrolet, Chrysler, Ford, Mercedes Benz y así por el estilo. Lo más probable es que esa cosa no funcione; pero, milagrosamente, la “*Jerigonza*” funcionó; es más, corrió a toda velocidad y con resultados sorprendentes.

Lo que había sido utilizado como un vocablo despectivo, terminó siendo usado, orgullosamente, por los militantes de izquierda y centro-izquierda para referirse a su coalición triunfante, “*La Jerigonza*.” La eurodiputada del Partido Socialista, Margarida Marques, Secretaria de Estado, durante la primera legislatura de La Jerigonza declaró: “El Parlamento ha adquirido una función muy importante; es mucho más democrático porque estamos obligados a negociar. Las leyes aprobadas por El Bloco son más representativas.”

La presencia de los comunistas y ecologistas en El Bloque obligó a tomar medidas en favor de los trabajadores como el abaratamiento del transporte público. Arménio Carlos, Secretario General de la CGTP, el principal sindicato del país, afirmó: “Quizá lo más importante para nosotros ha sido [la reducción del costo del transporte] para mejorar los ingresos de los trabajadores. Esta medida supone un gran ahorro para la economía familiar.”

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. Luego entonces, el modelo portugués, es un modelo digno de tomarse en cuenta ante la falsa disyuntiva entre neoliberalismo y neopopulismo.

Conclusión

El Estado benefactor fue aplicado al término de la Segunda Guerra Mundial. La solución que propuso el economista John Maynard Keynes fue la intervención del Estado en la economía tanto para regular el mercado como para realizar obras públicas y crear empleos.

Conviene recordar aquí que ya desde la década de los ochenta y noventa del siglo pasado se había organizado todo un movimiento social y político en Estados Unidos sobre todo en los Estados del sur y las grandes planicies para enfrentar a la élite política (Washington) y económica (Nueva York) que concentraban el poder y la riqueza. Esa élite tenía, literalmente sometida y hundida en la miseria al resto de la población. Por eso se organizó el Partido Populista que exigió la regulación de los precios, la inversión pública en infraestructura, la construcción de carreteras y ferrocarriles, precios de garantía a los productos agrícolas y mejores condiciones de trabajo para los obreros.

Este es un antecedente que ha quedado en la memoria colectiva de lo que posteriormente sería el New Deal aplicado por el presidente Franklin D. Roosevelt frente a la crisis del 1929 con el propósito de reactivar el consumo y la inversión, así como reordenar el sistema financiero y productivo de Estados Unidos.

Pues bien, el también llamado Estado keynesiano se aplicó en Estados Unidos, Europa y América Latina durante la posguerra con base en un gran acuerdo o pacto socialdemócrata entre el Estado, los empresarios y los trabajadores. En México se le llamó “alianza de clases”. Hizo que se atendieran las demandas sociales en salud, educación, vivienda, protección al trabajo, la construcción de infraestructura, el financiamiento público del desarrollo, la urbanización, el avance científico y tecnológico.

El modelo de administración pública que correspondió a esta época fue el que se conoce como Administración Pública Tradicional, o sea, el definido por Max Weber: formalismo, profesionalismo, ascenso según antigüedad y méritos, cadenas de mando con base en una jerarquía, establecimiento de una orden de mandos que va del más alto puesto al más bajo de los oficios, responsabilidad y rendición de cuentas de cada servidor público.

La expansión del Estado, lógicamente, requirió la contratación de servidores públicos especializados en las diversas ramas en las que ahora intervenía el gobierno. Fue una época en la que hubo empleo y ascenso social. Surgió una clase empresarial propia gracias al proteccionismo. En México fue la época en la que predominó el

Régimen de la Revolución con base en la doctrina del nacionalismo revolucionario.

Pero el Estado benefactor entró en crisis en todo el mundo. Las principales razones fueron: la crisis fiscal del Estado, el burocratismo, la corrupción, malos servicios, bajos niveles de crecimiento económico, desafección del electorado frente a los partidos socialdemócratas.

Vino a sustituir al modelo asistencial el modelo neoliberal que planteó la reducción del aparato público, la disciplina fiscal, las privatizaciones, el libre comercio, el despido masivo de servidores públicos. A esto se le llamó “las reformas estructurales”. En México se le conoció como el “modelo modernizador” aplicado por una tecnocracia neoliberal que sustituyó a la vieja clase política priista.

A nivel internacional las dos grandes figuras de la revolución conservadora fueron Margaret Thatcher y Ronald Reagan. El modelo administrativo que correspondió al neoliberalismo fue la Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*) inspirado en la administración de las empresas privadas. Había que tratar a los ciudadanos como un cliente que demanda bienes y servicios y que selecciona a la compañía que mejor oferta le proporciona.

El modelo neoliberal fracasó estrepitosamente con la crisis de Wall Street de 2008. Debacle que repercutió en todo el mundo. Incluso el propio Alan Greenspan, Presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos ferviente neoliberal tuvo que aceptar ese descalabro al afirmar: “nos equivocamos.”

Haciendo un recuento de lo que aquí hemos expuesto se colige que en México el Régimen de la Revolución logró implantar su hegemonía durante más de setenta años; luego vino el neoliberalismo e impuso su hegemonía por cerca de treinta y seis años; ahora el populismo ha tomado el poder y pretende alargar su estancia en el mando. De hecho, por las cifras alcanzadas en las elecciones del 2 de junio de 2024 hay visos de que tiene la hegemonía en el bolsillo. Pero, es imperativo presentar una alternativa al populismo.

Para ello, lo que hemos planteado aquí es una salida poco conocida en el ambiente académico y político. La ingeniosa fórmula creada por los portugueses, “la jerigonza”, o sea, la alianza de varios partidos de izquierda y centro-izquierda para formar gobierno. A esa coalición la encabezó Antonio Costa. Nadie creyó que esa coalición funcionara; pero para sorpresa de todos no solo funcionó, sino que además funcionó maravillosamente. Tanto así que Portugal alcanzó un crecimiento económico mayor al promedio europeo. Y, sobre todo, fue un crecimiento que beneficio a las clases trabajadoras, a las clases medias y también a los empresarios portugueses.

Es más, varias compañías transnacionales se están desplazando a Portugal porque han valorado que tiene una política mucho menos belicosa que la española, tiene una estupenda infraestructura turística y, por añadidura, cerca de Lisboa hay catorce playas. De hecho, el sector turístico es uno de los sectores que han impulsado con más vigor la recuperación económica de este país ibérico.

Insisto, nadie ha puesto atención en lo que han hecho los portugueses, pero bien vale la pena tomar en cuenta su ejemplo.

Referencias

- Bobbio, N. (1991). *Il futuro della democrazia*. Einaudi.
- Brandenburg, F. (1964). *The Making of Modern Mexico*. Prentice Hall.
- El Universal. (2024, February 24).
- Joyce, P., Maron, F., & Sivanarain, P. (Eds.). (2020). *Good Governance in a Global Pandemic*. The International Institute of Administrative Science.
- Kelsen, H. (1958). *Teoría general del derecho y del Estado*. UNAM.
- Mariñez, F., & Fernández Santillán, J. (2020). National Experience of Mexico on Coronavirus—Covid-19 Pandemic. In P. Joyce, F. Maron, & P. S. Reddy (Eds.), *Good Public Governance in a Global Pandemic* (pp. 453-563). The International Institute of Administrative Science.
- Pardo Veiras, J. L. (2016, September 7). México cumple una década de duelo por el fracaso de la Guerra contra el Narco. *The New York Times*.
- Sartori, G. (2009). *Il Sultanato*. Laterza.
- Weber, M. (2018). *El político y el científico*. Alianza.