



Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"
Programa de Desarrollo e Instituciones

INFORME DE ECONOMÍA E INSTITUCIONES

Año 13 – Número 6
Diciembre de 2020

Índice

Resumen Ejecutivo 2

Columnas:

La gran pregunta abierta: instituciones en Argentina desde la mirada de Douglass North

Luis Rappoport..... 3

Nuevo régimen de tecnologías de la información y comunicaciones: tensión entre cobertura social y seguridad jurídica

Ignacio de la Riva..... 5

¿Hacia dónde se mueve el péndulo? El caso de México en perspectiva histórica.

Juan Carlos Mondragón Quintana..... 7

Editor: Dr. Marcelo F. Resico

Asistente de Edición: Santiago Franco

Email: programadei@uca.edu.ar

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Universidad Católica Argentina, se autoriza su reproducción citando la fuente. Los autores ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital de los artículos al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina, o a otras bases de datos que se considere de relevancia académica.

Resumen Ejecutivo

El Informe de Economía e Instituciones cuenta con cuatro columnas que abordan cuestiones teóricas y de política económica relacionadas con la temática de la economía y las instituciones.

En la primera columna, **“La gran pregunta abierta: instituciones en Argentina desde la mirada de Douglass North”**, Luis Rappoport explica bajo la óptica del premio Nobel de Economía, Douglass North, las rigideces institucionales y los incentivos del sistema político que resultan fundamentales para entender el estancamiento argentino. Dichos incentivos recurrentemente implican tomar decisiones de corto plazo que en muchos casos atentan contra el desarrollo económico, y dada la estructura institucional preexiste resulta complejo alinear los intereses del sistema político con el rol que debe cumplir el Estado a largo plazo, promoviendo el desarrollo una posición imparcial.

En la segunda columna **“El nuevo régimen de tecnologías de la información y comunicaciones: tensión entre cobertura social y seguridad jurídica”**, Ignacio de la Riva detalla que las TICs, así como sus redes constituyen, ciertamente, un instrumento indispensable para el despliegue de la vida personal y social en la actualidad. El acceso a ellas debe estar disponible para todos, en estándares satisfactorios y a precios razonables. Sobre esta premisa el Poder Ejecutivo nacional dictó el decreto 690/2020, en virtud del cual declaró a dichas tecnologías “servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia”. El interrogante que aquí se plantea consiste en dilucidar si resultaba necesario y conveniente acudir a esa técnica de intervención (el servicio público) para garantizar el acceso universal a esos servicios en términos económicamente asequibles.

En la tercera columna, **“¿Hacia dónde se mueve el péndulo? El caso de México en perspectiva histórica.”**, Juan Carlos Mondragón realiza un análisis sobre la historia política mexicana del último siglo, bajo la teoría del péndulo político. Detalla, bajo dicha teoría, que los gobiernos y las instituciones sufren vaivenes ideológicos, pero que en definitiva tienden al equilibrio. Sin embargo, describe que el rumbo tomado por el actual gobierno permite percibir un cambio profundo en la conducción política, dando la posibilidad hacia una noción distinta de equilibrio, en relación con los estándares de los gobiernos anteriores.

Columnas

La gran pregunta abierta: instituciones en Argentina desde la mirada de Douglass North

*Por Luis Rappoport**

Douglass North, premio Nobel de Economía de 1993 fue el gran investigador de la relación entre la cultura, las instituciones, el cambio institucional y el desempeño económico de las sociedades. Aquí comparto algunas frases que –sin pretender sintetizar su pensamiento- dan una idea de su enfoque:

...Aquí precisamente es donde se encuentra el dilema fundamental del desarrollo económico. Si no podemos lograrlo sin el Estado, tampoco podremos obtenerlo con él. ¿Cómo lograr que el Estado se conduzca como una tercera parte imparcial?...

...Las actitudes mentales subjetivas de los participantes producirán por evolución una ideología que no solo racionalice la estructura de la sociedad sino que explique su mal desempeño. Como resultado de esto, la economía producirá, por evolución, políticas que reforzarán los incentivos y organismos existentes...

...Las características del mercado político son la clave esencial para entender las imperfecciones de los mercados...

...La clave son los incentivos que enfrenta el político...

La primera frase de North indica la necesidad del Estado para alcanzar el desarrollo económico, pero no cualquier Estado. Si –por ejemplo- estamos frente a un Estado que impide la compraventa de bienes y servicios, la exportación e importación o impide el funcionamiento de los contratos entre los ciudadanos o la creación de empresas, es obvio que se verá dificultado el desempeño económico. Por el otro lado, no es viable el desarrollo sin un Estado porque nos acercaríamos a lo que Hobbes llama “estado de naturaleza” en que se abriría la posibilidad de un todos contra todos, obviamente una situación ideal, difícil de ser concebida, porque desde el origen de la humanidad existen formas de sociabilidad que emanan de acuerdos o de coacción, que hacen posible la vida social.

“En su visión de corto plazo optan por gravar con más impuestos y restricciones a esas empresas y ese empleo. Con lo cual crece la pobreza y se requieren más subsidios y empleo público, y así sucesivamente”

Por eso aparece la tercera parte de esa frase: *¿Cómo lograr que el Estado se conduzca como una tercera parte imparcial?* La misma pregunta inquieta porque resulta obvio que el Estado conforma una organización de personas que no son

*Licenciado en Economía de la UBA y Profesor de Economía y Desarrollo Industrial en la Universidad de General Sarmiento. Consultor del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). Miembro del Club Político Argentino.

ajenas a sus propias pasiones, intereses, convicciones y capacidades. Y son esas pasiones, intereses, convicciones y capacidades las que establecen las normas de funcionamiento de las sociedades.

La segunda afirmación refiere un tema clásico de las ciencias políticas: la dependencia del sendero (*path dependence*). Y es que, una vez definido un camino institucional es difícil cambiarlo. Y se reforzará el sendero elegido, sea este virtuoso o vicioso.

En la tercera oración que elegí, North se mete en la clave del cambio y, en definitiva, del desempeño económico: el funcionamiento del "mercado" político. Cómo interactúan los políticos entre sí y con la población.

Y por fin, el punto clave: cuál es el sistema de incentivos que enfrentan los políticos.

En estos puntos están las claves para entender el estancamiento argentino:

Políticos sometidos al corto plazo que, para alcanzar una cuota de poder o para sostenerse en él, "deben" ganar elecciones frente a una sociedad en la cual un porcentaje importante de votantes vive del Estado. Esos políticos no pueden tener una visión de largo plazo, porque si la tuviesen perderían votantes al priorizar el empleo privado, con la creación de más y mejores empresas. En su visión de corto plazo optan por gravar con más impuestos y restricciones a esas empresas y ese empleo. Con lo cual crece la pobreza y se requieren más subsidios y empleo público, y así sucesivamente. La circunstancial mejora de los precios de los *commodities* que exportan empresarios agropecuarios agrega recursos al Estado. Y los incentivos de los políticos están diseñados para consolidar más gastos permanentes que, al culminar el ciclo de precios altos, compromete la situación fiscal. Con lo cual la nueva repetición del ciclo es más crítica que la anterior.

Cambiar el "sendero" es una de las cosas más difíciles de los procesos de desarrollo económico.

Cambiar las instituciones para hacer posible el desarrollo económico y una adecuada gestión pública es el gran asunto pendiente. Es difícil que los políticos - actuales o futuros- lideren esa tarea. ¿Quién y cómo construir los consensos sociales necesarios para arrastrar las necesarias decisiones políticas? Es la pregunta abierta.

Nuevo régimen de tecnologías de la información y comunicaciones: tensión entre cobertura social y seguridad jurídica

*Por Ignacio M. de la Riva**

Importancia de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones

La pandemia del COVID 19, entre otros muchos efectos colaterales que produjo, ha servido para poner de relieve la absoluta dependencia de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ("TIC") a que se encuentra sujeta cualquier

"Cuando la conexión a ellas falla o resulta deficiente, todo emprendimiento (personal, educativo, profesional) se resiente, inevitablemente"

iniciativa individual o colectiva en el orden personal, educativo o profesional. La falta de acceso a ellas configura hoy una grave limitante para el pleno desarrollo de la vida afectiva de las personas, para la incorporación de nuevos conocimientos o para el despliegue de cualquier propuesta laboral, en términos acordes a los requerimientos del presente siglo.

Todo esto era bien claro antes de que la pandemia se desatara, pero resulta aún más notorio frente a la "nueva normalidad" que se avecina, donde las TIC han pasado a ocupar un lugar absolutamente indispensable. Cuando la conexión a ellas falla o resulta deficiente, todo emprendimiento (personal, educativo, profesional) se resiente, inevitablemente.

Ha quedado en evidencia, en suma, que el progreso de las naciones, de aquí en más, esté ligado decisivamente a la calidad de las instalaciones y prestaciones con las que cuenten en ese terreno.

Declaración como "servicio público" de las TIC (decreto 690/2020): un cambio sustancial

En el año 2014, el Congreso argentino sancionó la ley 27.078 por la cual reconoció "carácter de servicio público esencial y estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en competencia al uso y acceso a las redes de telecomunicaciones, para y entre licenciatarios de Servicios de TIC" (artículo 15).

Un año más tarde, sin dejar de reconocer el relevante papel que tienen tales tecnologías para el desarrollo económico y social de la población, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 267/2015 tomó nota de la progresiva eliminación de las barreras tecnológicas entre la industria de comunicación audiovisual (medios) y las tecnologías de la información y las comunicaciones (telecomunicaciones), estimando oportuno desplegar una política regulatoria más orientada a favorecer y proteger la competencia entre las empresas del sector.

Cinco años después, el decreto 690/2020 ha venido a retomar el abordaje inicialmente adoptado por el legislador, al extender la calificación de servicio público (que la ley 27.078 reservaba para el acceso a las redes) a los servicios TIC

*Doctor en Derecho de la Universidad de Valladolid, España, Profesor de grado y posgrado de Derecho Administrativo en la UCA (entre otras), y Abogado del Estudio Cassagne.

propiamente dichos y a la telefonía móvil en todas sus modalidades (arts. 1º y 3º del citado decreto), estipulando que sus precios serán fijados por la autoridad de aplicación del régimen (artículo 2º).

Reflexiones sobre la regulación de las TIC como servicios públicos

El servicio público ha sido, desde sus orígenes, una figura controvertida, de perfiles poco claros. Ella representa (sobre esto hay consenso) el grado máximo de intervención pública en materia económica, sin que exista acuerdo sobre el alcance de las prerrogativas públicas que implica.

La presencia de visiones encontradas sobre los efectos jurídicos concretos que derivan de la declaración de una determinada actividad como servicio público incorpora, ya de por sí, un factor de incertidumbre que no ayuda a establecer el marco de confianza y seguridad jurídica propicio para atraer las inversiones necesarias en un sector tan crítico para el desenvolvimiento de la economía. Si hay algo que ese flujo inversor reclama es previsibilidad, y un cambio de escenario jurídico tan intempestivo (introducido por un decreto de necesidad y urgencia) y de tinte regresivo (en tanto retrocede a una instancia que, en el proceso natural de creciente apertura de los mercados, parecía definitivamente superado), claramente no contribuye.

El de las TIC era ya, y sigue siendo, un sector competitivo (no en vano se las declara "servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia"), si bien la libertad de mercado en ese ámbito se encontraba (y continúa) atenuada por la ley 27.078, en virtud de la neutralidad y acceso abierto a las redes impuestos por el régimen (artículos 7º, y 38 y siguientes), de la presencia de actividades de prestación obligatoria a título de servicio universal (artículos 18 a 20) y de la potestad de la autoridad de aplicación para fijar ciertos precios (artículo 54).

En tal contexto, ¿qué alcance debe asignarse a la calificación de "servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia" dada por el decreto 690/2020 a los servicios TIC en su conjunto? Son más las dudas que las certezas que introduce la modificación del régimen aprobada.

En un terreno en el que la dinámica del mercado ya había logrado instalarse, la legítima preocupación de la autoridad pública por lograr que las TIC estén al alcance de todas las personas y contribuyan a alcanzar una sociedad más igualitaria bien podía procurarse por instrumentos de intervención propicios para corregir las disfunciones que tal mercado pudiera presentar, sin necesidad de acudir a la técnica del servicio público, asociada tradicionalmente a la vocación de publicar lisa y llanamente las actividades alcanzadas, sustrayéndolas de plano del ámbito de la libre iniciativa de los particulares. Una medida semejante difícilmente favorezca el ingreso de capitales que se requiere con urgencia para poner a la red de telecomunicaciones a la altura de las exigencias del mundo que se viene.

¿Hacia dónde se mueve el péndulo? El caso de México en perspectiva histórica

*Por Juan Carlos Mondragón Quintana**

El caso mexicano bien podría servir para ilustrar la famosa teoría del péndulo político, que enarbola que los gobiernos y sus instituciones sufren de vaivenes ideológicos a lo largo de la historia, pero que en esencia tienden al equilibrio. Sin embargo, pareciera que los cambios realizados por el actual presidente mexicano, no sólo se tratan del retorno hacia políticas estatistas y populistas, sino de un proceso profundo de involución de las estructuras que dieron rumbo al México contemporáneo. Para sustentar esta reflexión, en este texto me propongo hacer un breve recuento de la historia política mexicana del siglo pasado y del presente, enfatizando la evolución de las instituciones creadas por los gobiernos en turno y esquematizando las decisiones que hasta ahora ha tomado el nuevo gobierno.

Del México revolucionario a los gobiernos civiles

México inició el siglo XX en el ocaso del gobierno de Porfirio Díaz, el cual, por un lado, trajo la primera ola industrializadora del país, pero también favoreció la concentración de la riqueza en unas cuantas manos. Su gobierno impulsó, por ejemplo, la mayor inversión en infraestructura ferroviaria del país, la creación del sistema postal y telegráfico, así como la exportación de materias primas, sobre todo de productos minerales y en particular de plata. También creó la Universidad Nacional de México. Sin embargo, la producción agrícola no tuvo mayor impulso, y aunado a ello, se favoreció el despojo de la tierra comunal y de la propiedad indígena, en beneficio de latifundistas. Tampoco se favoreció la pluralidad política. El gobierno de Díaz duró poco más de 31 años (con breves interrupciones), y dada la evolución de la sociedad mexicana -sobre todo de las clases medias- y la falta de apertura democrática, se produjo el movimiento de la revolución mexicana, iniciada en 1910. En 1911, Díaz renunció y fue exiliado, y Francisco I. Madero fue electo presidente de México bajo el lema "sufragio efectivo, no reelección".

Madero creía en la democracia y la vida institucional. Sin embargo, su gesta democratizadora no tuvo un final feliz, ya que tanto propios como extraños le obstaculizaron llevar a cabo las reformas planteadas. Traicionado por líderes militares de su propio gobierno, fue obligado a renunciar y luego asesinado en 1913. Esto desencadenó en la instauración de una dictadura militar, la cual fue derrotada en 1914 por las fuerzas constitucionalistas y reformistas. Aunque la nueva constitución de 1917 obligaba la puesta en marcha de reformas en materia de propiedad de la tierra, el control de los recursos naturales, la regulación laboral y protección social, el gobierno en turno hizo poco para concretarlas. Esta falta de congruencia con los ideales de la revolución mexicana en la praxis política, así como la falta de acuerdos en torno al acceso al poder, propició un largo periodo de inestabilidad política causada por la lucha de caudillos militares y sus facciones.

*Magíster en administración pública por la Universidad de Harvard y en políticas públicas por FLACSO-México; candidato a doctor en economía política por la Universidad de Bristol. Actualmente es académico adscrito al Departamento de Economía de la Bristol Business School, en la University of the West of England.

Fueron los gobiernos de los 1920s y 1930s los que implementaron reformas en materia agraria, laboral, educativa y económica de alto alcance, así como la reducción de la injerencia militar en el gobierno para evitar un nuevo golpe de Estado. En materia económica, estos gobiernos crearon el Banco de México en 1925. En materia política, fue creado el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el cual mutó de nombre a Partido Revolucionario Institucional (PRI) años después. Si bien la creación de este partido estabilizó las reglas para el acceso al poder al interior de la familia revolucionaria, en materia social los gobiernos en turno auspiciaron una serie de medidas anticlericales, que derivaron en el conflicto religioso conocido como la guerra cristera (1926-1929), una guerra civil que, si bien fue ganada por los grupos católicos de la época, los acuerdos de paz fueron deficientemente implementados en el mediano plazo.

La institucionalización que trajo la creación del PNR favoreció la llegada de Lázaro Cárdenas en 1934, quien puso en práctica una serie de políticas izquierdistas, de planificación central y de intervención del Estado en la economía, como lo fue la expropiación de la industria ferroviaria y petrolera, el reparto agrario y la creación de la propiedad estatal, así como la fundación de agrupaciones corporativistas de campesinos y sindicatos, que sirvieron como brazos políticos del partido-gobierno. En materia educativa, promulgó la educación socialista y antirreligiosa. También creó la banca de desarrollo, la cual facilitó créditos a campesinos y pequeños empresarios. Fue al final de este sexenio en que católicos y universitarios se unieron para crear el Partido Acción Nacional (PAN), único partido realmente opositor durante el siglo XX.

El fin del gobierno cardenista, cuyas acciones nacionalistas no causaron mayor escozor en el concierto internacional debido al riesgo que presentaba para Estados Unidos la posible alineación de México con Hitler en la 2ª Guerra Mundial, dio paso a la llegada de los civiles al gobierno, dando un giro a la orientación del mismo. Sin duda, los gobiernos civiles favorecieron la estabilidad económica y la creación de instituciones que facilitaron el llamado "milagro mexicano" entre los 40s y 60s, caracterizado por alto crecimiento en la producción, baja inflación, alta inversión en infraestructura y creación de capital físico, nulo déficit fiscal, aunado a un aumento en el poder adquisitivo del trabajador que mantuvo vibrante la demanda agregada. Al mismo tiempo, se pacificaron relaciones con los Estados Unidos y se adoptó una política de sustitución de importaciones que protegió y desarrolló a la industria nacional, y se favoreció la creación de pequeñas y medianas empresas a través de diversos estímulos fiscales y crediticios. Se incentivó la inversión extranjera, particularmente en la industria automotriz y se impulsó el crecimiento urbano. En este periodo se aumentó la capacidad de irrigación en el campo mexicano, así como de la producción petrolera y la cobertura eléctrica, aunado a la vigorización de los puertos mexicanos, al igual que la creación de un sistema de seguridad social atado al empleo formal. En lo social, se pacificaron relaciones con la Iglesia Católica y se concedió el voto femenino. Sin embargo, la deuda del periodo fue con la democracia y la igualdad social; no sólo se perfeccionó el fraude electoral con fin de mantener el poder, sino que el Estado abrió viejas heridas sociales a través de la represión a campesinos, trabajadores y estudiantes, siendo la más relevante la matanza de Tlatelolco de octubre de 1968.

Del populismo a los gobiernos neoliberales

En la década de los 70s, el país dio nuevamente un giro hacia el populismo de izquierda. No sólo introdujo la planificación familiar para contrarrestar el crecimiento poblacional, sino que la política económica se caracterizó por la expansión de la intervención del estado en el mercado y el control de precios, lo que generó la ruptura con el sector privado. Si bien entre los aspectos positivos se creó el instituto que ha fomentado desde entonces el crédito y la adquisición de vivienda para los trabajadores, el gobierno lo mismo administraba hoteles y producía alimentos, madera, papel y bebidas carbonatadas; también tenía empresas en el ramo automotriz, de electrodomésticos y hasta de bicicletas. La banca también fue nacionalizada durante este periodo. Estas políticas generaron inflación, desempleo y crecimiento del empleo informal, déficit fiscal y aumento irracional de la deuda pública, lo que derivó en la devaluación de la moneda y la crisis económica de 1976. A pesar de que el descubrimiento y explotación de nuevos yacimientos de petróleo hacia el final de esa década suavizó los efectos de la crisis, los ingresos extraordinarios fueron dilapidados en corrupción y empresas estatales ineficientes, situación que se agravó con la caída internacional de los precios del petróleo en 1981 y la suspensión de pagos de la deuda internacional en 1982.

La década de los 80s se caracterizó por la llegada de gobiernos neoliberales que trataron de poner orden al desastre económico de sus predecesores. Además de echar a andar un plan para desincorporar empresas no prioritarias ni estratégicas para el Estado, estos gobiernos recortaron el gasto público, reestructuraron la deuda internacional y prepararon la mesa para el acceso de México al libre comercio con el mundo: primero ingresando al GATT y luego a través del tratado de libre comercio con América del Norte. En lo político, se dieron los primeros triunfos de la oposición en diversas gubernaturas y una creciente presencia en los cuerpos legislativos, luego de una serie de reformas políticas y electorales. En lo social se reestablecieron relaciones con la Iglesia y se puso fin a la reforma agraria, la cual había repartido hasta entonces la mitad del territorio mexicano a manos de campesinos, lo que lamentablemente resultó en un sector agrícola poco productivo. Esta reforma abrió la posibilidad a empresas privadas, nacionales y extranjeras, para adquirir tierra e intentar así aumentar la productividad del campo mexicano. En lo político, se aprobó la creación de un instituto electoral independiente que validara los procesos electivos, así como una credencial para votar que redujera las posibilidades del fraude.

La transición a la democracia y la posibilidad de triunfo de todas las fuerzas políticas

A pesar de que la entrada al libre comercio revitalizó al sector de exportación, la devaluación de 1995 así como la lenta recuperación económica fue causa de disgusto entre las clases medias, las cuales favorecieron la derrota del PRI en varias gubernaturas, entre ellas la jefatura de la Ciudad de México, así como la mayoría en la cámara de diputados. Esto derivó en el triunfo del PAN en el año 2000, luego de 71 años de gobiernos priistas. Si bien los gobiernos del PAN a manos de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) no contaron con mayoría en el congreso mexicano, sí pudieron fomentar la real división de poderes, la libertad de expresión, el impulso a reformas en materia transparencia y combate a la

corrupción, el establecimiento del servicio civil de carrera, así como esfuerzos considerables para el combate al crimen organizado y el narcotráfico, apoyado en la cooperación bilateral con los Estados Unidos. De igual manera, se puso en práctica el respeto a la soberanía de los estados y la autonomía municipal, dotándoles de más recursos para poder llevar a cabo sus atribuciones. También se reformó el sistema judicial, y se intentó vigorizar el sector energético, debido a la franca caída de la producción petrolera. En materia de salud, y motivo de una política realmente subsidiaria, se creó un sistema alternativo para cubrir a la población no atendida por la seguridad social, ya que hacia el 2012, aproximadamente el 60% de los empleos eran informales, y por tanto, no eran sujetos de atención médica. Si bien hubo avances en la reducción de la pobreza - estos gobiernos ampliaron el modelo de transferencias condicionadas de las administraciones anteriores con resultados positivos-, lo cierto es que la crisis internacional del 2008-9 demostró la fragilidad (e ineffectividad) de estas políticas en el largo plazo.

El desaliento causado por la falta de un cambio radical por parte de los gobiernos del PAN fueron caldo de cultivo para el regreso del PRI en 2012. Bajo el argumento de que se trataba del "Nuevo PRI", encabezado por una nueva generación de políticos -en su mayoría jóvenes gobernadores-, quienes además argumentaban que sí sabían gobernar, la ciudadanía dio su voto de confianza a Enrique Peña Nieto. Al inicio de su sexenio, y ante la falta de mayoría en el Congreso, Peña tuvo la astucia política para lograr el consenso de las principales fuerzas de oposición en torno al Pacto por México, el cual estableció una serie de reformas que los gobiernos anteriores no habían podido echar a andar. Se introdujeron, por ejemplo, reformas legales para incrementar la calidad educativa y restar poder al anquilosado sindicato de maestros. También se fortaleció la regulación de la competencia económica y se abrió en materia de telecomunicaciones. Se impulsó el ahorro y se incrementaron las regulaciones al sector financiero. Además, se amplió la cobertura de la seguridad social y se creó un sistema de salud universal. Se impuso un sistema de evaluación independiente de los programas educativos y de combate a la pobreza, y al mismo tiempo se aumentó el gasto en ciencia y tecnología. El avance en materia energética implicó la apertura a la inversión extranjera en la exploración de hidrocarburos, junto con una reforma hacendaria que simplificó el cobro de impuestos y redistribuyó de manera más equitativa los recursos destinados a estados y municipios. Lamentablemente, estas reformas fueron opacadas por sendos escándalos de corrupción y la incapacidad del gobierno para dar resultados, las cuales fueron la levadura para al triunfo de la izquierda a manos de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en 2018.

Al llegar a la presidencia, AMLO tenía por lo menos 18 años en la carrera presidencial. Fue presidente nacional de su partido -el Partido de la Revolución Democrática, fruto de una escisión de grupos de izquierda al interior del PRI- y posteriormente fue electo jefe de gobierno de la ciudad de México al mismo tiempo que Vicente Fox gobernó el país. Desde ahí logró proyectarse nacionalmente gracias a sus conferencias de prensa diarias - a las 7 de la mañana-, logrando imponer la agenda mediática. Su gobierno en la ciudad de México había sido positivo: desarrollo de infraestructura, control de la inseguridad, rescate del centro histórico e impulso del espacio urbano. Compitió en

"el rumbo que ha tomado el gobierno de AMLO permite percibir que el actual es un cambio profundo en la conducción política del Estado"

2006 por la presidencia de la república, quedando en segundo lugar, apenas 0.62% por debajo de Felipe Calderón. Acusó al candidato ganador de fraude y recorrió todo el país varias veces, promoviendo una fuerte división política y social. Contendió nuevamente en 2012, aunque esta ocasión quedó 7% abajo del ganador. Sin embargo, continuó recorriendo el país, señalando los yerros del gobierno del PRI, aumentando su capital político. El hartazgo social ante los escándalos de corrupción y la poca eficacia de las políticas del gobierno priista, así como una larga historia de desigualdad social y económica, poco trastocada por los gobiernos anteriores, permitieron su triunfo con más de la mitad de los votos, otorgándole también la mayoría en el congreso mexicano.

La autodenominada “Cuarta Transformación”

A dos años de gobierno, AMLO ha iniciado un proceso de echar abajo muchas de las políticas de los gobiernos anteriores, bajo el argumento de que su gobierno terminará con el legado del neoliberalismo y la corrupción. Destaca, por ejemplo, la cancelación de la reforma educativa, eliminando los exámenes de oposición que intentaban frenar la venta de plazas y la nominación de personas sin carrera magisterial, fortaleciendo nuevamente al sindicato. También canceló, bajo el argumento de evitar la corrupción, la construcción del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, el cual había sido iniciado en el gobierno anterior y se encontraba al 30% de avance. Esta medida costó casi 75,000 millones de pesos para la rescisión de los contratos, una cuarta parte del costo total de la obra. Esta decisión envió mensajes poco confiables a los inversionistas, y desde entonces se ha frenado la inversión nacional y extranjera y ha aumentado la salida de capitales. De igual forma, el nuevo gobierno ha cancelado el sistema universal de salud creado por los gobiernos anteriores, para dar paso a un nuevo organismo que, en la teoría, implementaría un mejor sistema, el cual, hasta la fecha, no ha tenido resultados positivos, ya que las historias de desabasto de medicinas y la nula atención médica a los niños con cáncer aparecen cotidianamente en los medios informativos. Además, el nuevo gobierno ha intentado asfixiar presupuestal y políticamente al Instituto Nacional Electoral y vulnerar la autonomía del Banco de México, así como dominar a los órganos de control constitucional.

Si bien las decisiones de AMLO ya habían demostrado su fracaso desde el primer año con un crecimiento negativo del PIB en 2019 (-0.01%), algo no visto desde la crisis del 2009, la pandemia causada por el virus COVID-19 ha evidenciado aún más la incapacidad del gobierno para responder a la coyuntura. Aunado a los más de 110,000 casos de fallecimientos por el virus a la fecha, y de ser el país con mayor número de bajas en el personal de salud a causa de la pandemia (20%), se calcula que hay casi 220,000 defunciones en exceso con respecto al año anterior, las cuales, aunque se presume están relacionadas con el nuevo virus, es difícil establecer la conexión dado el bajo número de pruebas llevadas a cabo en el país. Además, la disrupción en la actividad económica ya reporta una caída de más del 18% del PIB en el 2020, con cierres masivos de empresas, pérdida del empleo y sobreendeudamiento privado. A la par, se han hecho públicos escándalos de corrupción que involucran a familiares muy cercanos al presidente. Además, bajo el argumento de que “ahora ya no hay corrupción”, se han eliminado los procesos de licitaciones públicas establecidos por ley, adjudicando de manera directa casi el 80% de las compras gubernamentales.

En materia de inseguridad, AMLO ha declarado que su política es “de abrazos, no balazos”, sugiriendo que primero hay que erradicar las causas de la pobreza y la desigualdad, antes que la persecución. Sin embargo, todo parece indicar que el nuevo gobierno mantiene relaciones amistosas con los capos de la droga, particularmente con el cártel de Tijuana. De hecho, en octubre del 2019 las fuerzas federales habían capturado a Ovidio Guzmán, hijo de Joaquín “El Chapo” Guzmán, líder de este cártel. Debido a la mala planeación de la captura y la inexperiencia de la nueva guardia nacional, creada por AMLO, las fuerzas criminales amenazaron con desencadenar una ola violenta en la ciudad donde se había perpetrado la captura, lo que obligó a las fuerzas federales a liberarlo por órdenes del propio presidente. A esto se sumó un gesto del presidente, hacia la madre de Guzmán Loera, a quien “pasó a saludar” durante una gira en marzo del 2020. En los hechos, este gobierno tiene en sus primeros dos años más de 60,000 homicidios dolosos, el doble de los ocurridos durante el gobierno de Peña Nieto.

Mientras tanto, el nuevo gobierno confía afianzarse en dos pilares, además del apoyo popular que las encuestas siguen mostrando a favor del presidente y de su partido, el cual no ha disminuido significativamente a pesar de la grave situación que acontece. El primero es el despegue de sus grandes proyectos de infraestructura, como la creación de una nueva refinería en el sureste mexicano, la construcción del Tren Maya y un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México, en un lugar distinto al aeropuerto cancelado y aprovechando una base aérea militar. El segundo reside en la creación de programas asistencialistas con base en subsidios a madres solteras, a pequeños productores del campo, a jóvenes universitarios, a adultos mayores, así como de microcréditos para pequeños empresarios. De hecho, para poder fondear estos proyectos, además de cancelar programas y recortar el gasto en el gobierno federal y las transferencias a estados y municipios, el gobierno extinguió este año 109 fondos y fideicomisos, los cuales eran destinados a la investigación, el deporte, la atención a víctimas, la protección frente desastres naturales y emergencias, el arte y la cultura, entre otras cosas. Sin embargo, la caída internacional en el precio del petróleo y la baja recaudación tributaria, que se mantiene por ahí del 16% del PIB, muy por debajo del 23% del promedio de los países de América Latina y 34% de los países de la OCDE, indican que la apuesta del gobierno es más bien la de mantener una clientela electoral lo suficientemente robusta para permitirle conservar la mayoría legislativa en las elecciones del próximo año.

Sin conceder la causalidad de la ley del péndulo político, lo cierto es que la historia política mexicana podría ilustrar a cabalidad las oscilaciones que gobiernos de izquierda y de derecha han tenido a lo largo del siglo XX y lo que va del XXI. Sin embargo, el rumbo que ha tomado el gobierno de AMLO permite percibir que el actual es un cambio profundo en la conducción política del Estado, quizá hacia una noción distinta de equilibrio, con respecto a los gobiernos anteriores. Lejos de intentar resolver las contradicciones del viejo sistema en torno a la desigualdad y la corrupción, la izquierda mexicana se apresta a destruir el entramado institucional construido a lo largo de las últimas décadas e intenta construir el propio, bajo principios poco claros, a veces incoherentes con los valores de la democracia y la transparencia. Hay quienes interpretan que las pifias del actual gobierno están enraizadas en ideales políticos que carecen de sustento económico, fruto de quimeras ideológicas con poca idea de la realidad política. Mientras tanto, otros argumentan que se intenta emular el modelo implementado en Venezuela o Cuba,

el cual descansa en el control militar, por un lado, y la alianza orgánica con el crimen organizado, por el otro. Si bien a veces pareciera que el péndulo viene de regreso, los años porvenir nos mostrarán si se trata de un movimiento natural tendiente al equilibrio, o la ruptura con el orden institucional. Sin duda alguna, el resultado de las elecciones del próximo año será un buen predictor de la dirección que tome el péndulo político.