

Dossier

Tres años de la 4T

Edwin F. Ackerman, Caroline Beer, Kathleen Bruhn
y Guadalupe Correa-Cabrera

Posneoliberalismo realmente existente en México

Edwin F. Ackerman*

RESUMEN: Este ensayo identifica una clara, aunque moderada, transición del neoliberalismo por parte del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Esta transición se conceptualiza como posneoliberal en vez de antineoliberal. Mi noción de “posneoliberalismo” capta: *a)* la adopción estratégica de elementos del discurso neoliberal y la formulación de políticas para, paradójicamente, paliar los efectos del neoliberalismo mismo, y *b)* la negociación práctica de una agenda antineoliberal generada en el contexto de la dinámica de los movimientos sociales, confrontada, una vez en el gobierno, con las realidades de un país que ha sido transformado por el periodo neoliberal de manera irreversible —al menos en lo inmediato y corto plazo.

Palabras clave: Cuarta Transformación, AMLO, economía política, posneoliberalismo.

Actually-Existing Post-Neoliberalism in Mexico

ABSTRACT: This text identifies a clear albeit moderate transition away from neoliberalism by the government of Andrés Manuel López Obrador. This transition is conceptualized as post-neoliberal as opposed to anti-neoliberal. The notion of “post-neoliberalism” here captures: *a)* the strategic adoption of elements of neoliberal discourse and policy-making to, paradoxically, curb the effects of neoliberalism itself; and *b)* the practical negotiation of an anti-neoliberal agenda generated in the context of social movement dynamics, confronted, once in government, with the realities of a country that has been transformed by the neoliberal period in irreversible ways —at least in the immediate and short term.

Keywords: Cuarta Transformación, AMLO, political economy, post-neoliberalism.

*Edwin F. Ackerman es profesor asistente de Sociología en la Universidad de Syracuse. 329 Eggers Hall, Syracuse, NY, Estados Unidos. Tel: (315) 443 4030. Correo-e: efackerm@syr.edu. ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-7039-324X>.

Texto recibido el 15 de marzo de 2021 y aceptado para su publicación el 1 de mayo de 2021.

INTRODUCCIÓN

Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha asegurado que su triunfo en las elecciones presidenciales de 2018 es el inicio de un nuevo régimen político, más que un cambio de gobierno. El centro de este supuesto cambio es un alejamiento de las políticas económicas neoliberales que caracterizaron las últimas décadas. En efecto, en marzo de 2019, pocos meses después de comenzar su mandato, AMLO declaró el fin del neoliberalismo en México: “Se abolió el modelo neoliberal con sus políticas contra el pueblo, de robar y regalar [recursos públicos]”. Es comprensible que la afirmación haya dado paso a un animado debate sobre el grado en que se ha producido esta “abolición” y qué, en todo caso, ha venido a reemplazarla.

En este texto, trazo lo que considero una clara, aunque moderada, transición hacia algo distinto al neoliberalismo. Sin embargo, conceptualizo las nuevas políticas de la administración como posneoliberalismo, en vez de antineoliberalismo. Utilizo la noción de “posneoliberalismo” para captar dos aspectos del gobierno de López Obrador hasta ahora: *a)* la adopción estratégica de elementos del discurso neoliberal y la formulación de políticas para, paradójicamente, atenuar los efectos del mismo neoliberalismo, y *b)* la negociación práctica de una agenda antineoliberal generada en el contexto de la dinámica de los movimientos sociales, confrontada, una vez en el gobierno, con las realidades de un país que ha sido transformado por el periodo neoliberal de manera irreversible —al menos en el corto plazo—. En las siguientes secciones, defino lo que significa el neoliberalismo en el entendimiento de AMLO y, posteriormente, de manera esquemática, describo los esfuerzos del gobierno en torno a algunos pilares centrales del neoliberalismo como la austeridad del gasto social, la privatización, la presión a la baja sobre los sectores laborales sindicalizados y la política fiscal. Concluyo con una discusión sobre las limitaciones estructurales impuestas durante décadas de predominio neoliberal al proyecto político de López Obrador.

CONCEPTUALIZANDO EL NEOLIBERALISMO MEXICANO

La lucha contra el neoliberalismo ha sido una característica definitoria de la carrera política de AMLO. Se forjó como líder local dentro del brazo “izquierdista” del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la década de 1970, cuando una “economía mixta” todavía caracterizaba al país. Sus incursiones en el escenario nacional se iniciaron cuando esa rama de izquierda rompió con el PRI al darse el giro neoliberal. De ahí que la crítica al neoliberalismo haya sido un elemento constitutivo de su discurso y programa político. De hecho, un asunto que a menudo se pasa por alto es el grado en que su mensaje central de campaña en 2018, la lucha contra la corrupción, se vendió como un giro antineoliberal. Para López Obrador, el neoliberalismo se definía en sí mismo por la corrupción. Como lo expresó en su discurso inaugural como presidente en diciembre de 2018: “el rasgo distintivo del neoliberalismo es la corrupción [...] lamentablemente, este mal casi siempre ha existido en nuestro

país, pero lo que ha ocurrido durante el periodo neoliberal no tiene precedentes [...] el poder político y el poder económico se han alimentado mutuamente y se ha convertido en un *modus operandi* para robar los bienes del pueblo”. Este pasaje sugiere una comprensión específica del neoliberalismo mexicano que requiere atención si queremos dar sentido a los cambios políticos promovidos por su gobierno.

El neoliberalismo ha sido definido por un reordenamiento general de la relación entre el Estado y el mercado que se manifestó concretamente en términos de la creciente adopción de mercados abiertos, políticas de austeridad, privatización de activos hasta entonces públicos, debilitamiento de los mercados laborales sindicalizados y reducción de la carga impositiva para las clases altas. Esto ha llevado a varios críticos a pensar en el neoliberalismo como un cambio en el equilibrio de poder contra las clases trabajadoras. El geógrafo de la Universidad de la Ciudad de Nueva York (CUNY, por sus siglas en inglés) David Harvey (2005) ha argumentado que el neoliberalismo debe entenderse menos como una posición ideológica respecto a la contracción del Estado en relación con el mercado y más como un proyecto político de las clases dominantes para restablecer la capacidad de acumulación del capital cuestionada durante el periodo keynesiano entre las décadas de 1930 y 1970. De manera relacionada, el historiador económico de la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA, por sus siglas en inglés) Robert Brenner (2017) ha señalado cómo el neoliberalismo ha resultado en una redistribución regresiva del ingreso a través de medios políticos: recortes de impuestos, altas tasas de interés sobre la deuda pública, privatización de activos públicos a precios de ganga o la socialización de pérdidas privadas ingentes, como los programas de rescate tras la crisis financiera de 2008, son formas en las que el Estado ha intervenido en la economía para alterar el equilibrio de poder a favor de las clases altas.

De manera similar, en México el neoliberalismo no significó para AMLO la simple separación y contracción del Estado en relación con el mercado, sino su instrumentalización al servicio del lucro privado. En la concepción de López Obrador, el neoliberalismo convirtió al país en una especie de Estado rentista inverso en el que los funcionarios del gobierno realizaban tratos con una red de contratistas gubernamentales que desviaban dinero de las arcas públicas a través de una serie de mecanismos (no necesariamente ilegales) que iban desde la privatización, la subcontratación de funciones gubernamentales, contratando servicios sobrevalorados y, en los casos más extremos, pero generalizados, creando toda una estructura paralela de empresas fantasma y recibos falsificados con fines de evasión fiscal. Esta visión de un “Estado neoliberalizado” ha marcado las metas y objetivos del nuevo gobierno.

POSNEOLIBERALISMO EN MÉXICO

El concepto insignia del gobierno de AMLO es quizá contraintuitivo: “austeridad republicana”, un ejemplo del tipo de adopción estratégica de elementos del discurso

neoliberal apalancados contra el neoliberalismo mismo. En términos técnicos, la austeridad republicana se refiere a una reorganización y recentralización en curso del gasto público, con el objetivo de “cortar desde arriba”. Dado que, como se explicó anteriormente, en el entendimiento de López Obrador, el neoliberalismo en México no significaba la contracción general del Estado sino su descentralización e instrumentalización, la austeridad (de un tipo específico) es paradójicamente el medio para alejarse del neoliberalismo. Aquí la conexión con su diagnóstico de corrupción es clave: la austeridad republicana busca luchar contra el nodo neoliberalismo-corrupción mediante la eliminación de intermediarios de todo tipo entre el Estado y la ciudadanía en la distribución de los recursos públicos. La visión del actual gobierno es que estas redes de intermediación —brokers clientelistas pero también organizaciones de la sociedad civil (osc) que recibían fondos del gobierno, fideicomisos o simplemente empresas privadas contratadas por el Estado para realizar servicios específicos, entre otros— deberían ser objeto de intervención, pues son vistas como opacas, redundantes y un cuello de botella que facilita la captura presupuestaria.

La austeridad republicana es un concepto amplio y flexible en la reserva discursiva del gobierno. En ocasiones, en la práctica, se ha parecido mucho a la austeridad neoliberal cuando se trata de la reducción de empleados del gobierno.¹ Sin embargo, muestra un perfil diferente al hablar del gasto social (que es, en última instancia, a lo que realmente se refería la austeridad neoliberal). Viridiana Ríos (2020) descubrió que en 2020, y a pesar de la crisis económica que acompañó a la pandemia del covid-19, el gasto social como porcentaje del gasto total del gobierno será el más alto en una década. Más concretamente, la lista nueva o ampliada de programas de transferencia de efectivo opera bajo una lógica decididamente diferente a la de las décadas anteriores, alejándose de los programas sociales que eran microfocalizados y sometidos a prueba de recursos, hacia un enfoque universal y basado en los derechos. Los programas de transferencias monetarias están dirigidos a subgrupos amplios (personas mayores de 65 años, estudiantes, personas con discapacidad, entre otros), y las condiciones para acceder a estos programas suelen ser mínimas (básicamente ser miembro de ese grupo es suficiente). Los programas se han incorporado ahora a la Constitución, cimentando su encuadre como derechos universales en lugar de transferencias focalizadas (lo que significa que quizá sirvan menos para atacar la pobreza *per se*, otro objetivo del gobierno).

El gobierno de AMLO también se ha alejado de las privatizaciones de lo público en varias formas. Primero, ha habido un impulso para volver a centralizar las funciones gubernamentales que se habían subcontratado a entidades privadas o semiprivadas (por ejemplo, se ha eliminado la subcontratación de servicios públicos como guarderías con el objetivo de reintegrarlos en los institutos gubernamentales cen-

¹ Por ejemplo *Animal Político* (2019) y Jiménez y Martínez (2021).

tralizados existentes). De manera similar, la eliminación de los fideicomisos, mencionada anteriormente, que en ocasiones administraban fondos públicos de manera opaca y altamente discrecional, se ha enmarcado como un intento de reintegrar estos fondos a los ministerios gubernamentales (Salvatierra, 2018). La serie de “megaproyectos” de infraestructura liderados por el Estado (y la cancelación de proyectos privados como el aeropuerto de Texcoco) también marcan un alejamiento de la era neoliberal: el aeropuerto Felipe Ángeles, una refinería en Tabasco, el Tren Maya en Yucatán, un corredor de transporte en el Istmo de Tehuantepec que conecta el Golfo de México con el Océano Pacífico, un proyecto de construcción de caminos rurales y un programa de reforestación, así lo atestiguan. Todos estos proyectos se enmarcan también en torno a nociones decididamente preneoliberales sobre la importancia de generar empleo en obras públicas.²

En la misma línea, el sector energético también ha recibido una atención especial. La lógica posneoliberal se manifiesta no solo en el intento de modernizar la capacidad productiva de Petróleos Mexicanos (Pemex) para convertirla en un motor de crecimiento (si esto es posible en el contexto actual de bajos precios del petróleo sin mencionar la inminente crisis climática, pero también en la moderada restricción del poder de las empresas mineras extranjeras: por ejemplo, la decisión de no permitir nuevas concesiones a las empresas mineras (Jiménez y Martínez, 2021) y una disminución de 21 por ciento en el territorio actual en concesión (después de un proceso de revisión de las licencias existentes) (Sánchez, 2020). El reciente impulso a una nueva Ley de Hidrocarburos que abre la posibilidad de revocar permisos a empresas privadas que cometan determinadas violaciones, al servicio de la concepción gubernamental de soberanía energética, o los esfuerzos en torno a una nueva Ley de la Industria Eléctrica que limite los requisitos existentes que obligan a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la eléctrica estatal, a comprar electricidad al sector privado, en lugar de favorecer la electricidad generada por la propia CFE, ambos buscan apuntalar el poder relativo del sector público, debilitado durante el periodo neoliberal.

También se han producido algunos cambios en materia de sindicalización que pueden tener efectos importantes en el mediano y largo plazo. Los derechos formales de las trabajadoras del hogar han sido reconocidos por primera vez y se está presionando para eliminar la práctica precaria de la subcontratación (una nueva ley frenaría esta práctica al limitar a las empresas a contratar mano de obra subcontratada únicamente cuando las tareas queden fuera del ámbito de los servicios propios de las mismas). Más importante aún, se aprobó una reforma laboral diseñada para facilitar la democracia sindical. Es una reforma crucial, porque uno de los legados del régimen priista del siglo XX ha sido una especie de sindicalismo al servicio del

² La asignación de contratos por servicios, a través de un proceso de toma de decisiones cada vez más centralizado (en lugar de licitaciones públicas), ha sido criticada en ocasiones por favorecer a los leales al gobierno.

patrón que hasta ahora había sido imposible desenraizar. El proceso en torno a la aprobación de esta reforma es indicativo del giro posneoliberal, más que antineoliberal, que he señalado en este ensayo. La reforma laboral fue aprobada como parte de un proceso de renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que se inició durante la presidencia de Trump en Estados Unidos. Si bien la presión para incluir cláusulas similares de derechos laborales en el acuerdo había sido una demanda de larga data, en particular de la delegación canadiense (presionada por su propio sector sindical), las delegaciones mexicanas anteriores siempre se opusieron, al alegar que la ventaja competitiva del país dependía de sus bajos costos laborales (Fariza, 2017).

A finales de 2018, la administración saliente de Peña Nieto permitió al presidente electo López Obrador añadir algunos asesores a la delegación negociadora que produciría el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). AMLO vio una oportunidad para aprovechar la negociación del nuevo acuerdo comercial para promover los derechos laborales mexicanos. En lugar de argumentar en contra de las cláusulas de derechos laborales, el nuevo gobierno extrajo el apoyo para estas demandas del poderoso grupo industrial mexicano como condición para asegurar la firma del nuevo acuerdo comercial (*El Financiero*, 2019).

Por último, la política fiscal también ha sido un área de relativa transformación. Aunque el gobierno ha sido en general un administrador muy ortodoxo de las variables macroeconómicas, ha habido un esfuerzo concertado para aumentar la capacidad de recaudación de los impuestos federales. México tiene tasas de recaudación por debajo de los promedios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de América Latina; un aumento en la recaudación de impuestos, incluso sin una reforma de la estructura tributaria actual, constituye una reforma tributaria progresiva de facto. De hecho, según cifras oficiales, el nuevo gobierno ha aumentado la recaudación de impuestos de los más ricos del país en más de un 200 por ciento (SAT, 2020). El *Financial Times* ha descrito a Raquel Buenrostro, Secretaria del Servicio de Administración Tributaria (SAT), como una “dama de hierro” que hace restallar “un látigo a los impuestos de las multinacionales” (Webber, 2020). Estos esfuerzos se han mantenido incluso a pesar de las dificultades económicas del colapso relacionado con la pandemia (*El Economista*, 2021).

CONCLUSIÓN: LÍMITES ESTRUCTURALES

En las secciones anteriores, describí cómo creo que AMLO entiende el neoliberalismo mexicano e hice una descripción de los esfuerzos para alejarse de estas políticas en lo que respecta a la austeridad, la privatización, los derechos laborales y la recaudación. Sugiero que estos cambios se entienden mejor como “posneoliberalismo” en contraposición al antineoliberalismo, debido a la adopción estratégica de elementos del repertorio neoliberal para, paradójicamente, atenuar los efectos del

mismo neoliberalismo, y a la negociación práctica de una agenda de movilización social frente a la realidad de un país profundamente neoliberalizado. En esta sección final, esbozo cómo esa realidad neoliberal establece límites estructurales al proyecto de López Obrador. Me enfoco en dos dimensiones: la naturaleza cambiante del propio sujeto político y el vaciamiento del Estado.

El periodo neoliberal en México, como en el resto del mundo, produjo una severa desarticulación de las clases trabajadoras. Esta desarticulación no fue simplemente el producto de los ataques a los sindicatos, sino de los cambios profundos en la composición de clases que resultaron en un aumento de la precariedad y el trabajo informal (actualmente 60 por ciento de la fuerza laboral mexicana). Esta condición impide a las clases trabajadoras generar sus propias demandas y elevarlas a la esfera política; no hay una presión organizada desde abajo que pueda empujar simbióticamente al gobierno hacia la izquierda. Paradójicamente, la relación entre las bases y la presidencia se ha invertido un poco, ya que algunas de las medidas tomadas por el gobierno han tenido como resultado un resurgimiento mínimo de la clase trabajadora como agente político. El ejemplo más claro son los aumentos del salario mínimo que a su vez llevaron a un levantamiento de trabajadores de las maquiladoras en Matamoros, Tamaulipas, exigiendo aumentos en otros beneficios.

La llegada al poder del proyecto de centro-izquierda de Morena está ocurriendo después de un periodo prolongado de vaciamiento del Estado, lo que perjudicó la aplicación real de los planes del nuevo gobierno. Esto ha significado una dependencia continua de las asociaciones público-privadas. Por ejemplo, el ambicioso plan de transferencias de efectivo utiliza la infraestructura administrativa de Banco Azteca. El banco es propiedad del magnate de los medios Ricardo Salinas Pliego y su director dijo abiertamente que ve a los receptores de las transferencias de efectivo como futuros clientes de sus servicios crediticios (a menudo predatorios) (Juárez, 2020). El emblemático proyecto de infraestructura pública de López Obrador, el tren que rodea la península de Yucatán, aunque es propiedad del Estado, también incluirá componentes de empresas públicas y privadas. En aparente tensión con su buena fe progresista, AMLO ha optado por confiar cada vez más en el papel de los militares en la realización de varios de estos esfuerzos. Los servicios gubernamentales anteriormente subcontratados, como el cuidado infantil, que se cerraron con la intención de reintegrar estos servicios a las dependencias gubernamentales, no se han reemplazado automáticamente, y en la actual fase de transición, las personas que dependen de los servicios han recibido el equivalente a vales. Estos ejemplos ofrecen un claro recordatorio de las dificultades de cualquier transición rápida para alejarse del neoliberalismo y los dilemas planteados al intentar construir incluso un modesto estado de bienestar o un proyecto neodesarrollista en el contexto de un aparato administrativo en ruinas. El legado de AMLO podría no ser entonces la “abolición del neoliberalismo”, sino la apertura de un giro posneoliberal. **De**

REFERENCIAS

- Animal Político* (2019), “Gobierno federal ordena despedir a los trabajadores que la misma administración contrató”, 30 de abril, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/04/gobierno-federal-despidos-trabajadores/> [fecha de consulta: 23 de abril de 2021].
- Brenner, Robert (2017), “Introducing Catalyst”, *Catalyst*, 1(1).
- El Economista* (2021), “Raquel Buenrostro, jefa del SAT se suma a la lista global Tax 50”, 7 de febrero, disponible en: <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/Raquel-Buenrostro-jefa-del-SAT-se-suma-a-la-lista-Global-Tax-50-20210207-0036.html> [fecha de consulta: 23 de abril de 2021].
- El Financiero* (2019), “Reforma laboral debe apegarse al T-MEC para evitar reapertura de negociaciones: AMLO”, 4 de abril, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/reforma-laboral-debe-apegarse-al-t-mec-para-evitar-reapertura-de-negociaciones-amlo/> [fecha de consulta: 23 de abril de 2021].
- Fariza, Ignacio (2017), “La brecha salarial separa a México y Canadá en la renegociación del TLC”, *El País*, 3 de septiembre, disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/09/04/mexico/1504491392_579796.html [fecha de consulta: 23 de abril de 2021].
- Harvey, David (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Jiménez, Néstor y Fabiola Martínez (2021), “Ninguna nueva concesión para explotación minera, ratifica AMLO”, *La Jornada*, 11 de marzo, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/03/11/politica/ninguna-nueva-concesion-para-explotacion-minera-ratifica-amlo/> [fecha de consulta: el 23 de abril de 2021].
- Juárez, Edgar (2020), “Banco Azteca quiere entregar dinero de programas sociales a 8 millones de mexicanos”, *El Economista*, 1 de marzo, disponible en: <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/Banco-Azteca-quiere-entregar-dinero-de-programas-sociales-a-8-millones-de-mexicanos-20200301-0037.html> [fecha de consulta: 23 de abril de 2021].
- Ríos, Viridiana (2020), “La fuente de dinero de López Obrador”, *Expansión Política*, 21 de diciembre, disponible en: <https://politica.expansion.mx/voces/2020/12/21/la-fuente-del-dinero-lopez-obrador?fbclid=IwAR3htRzqfeN5pnoJ7OBKYezeoJ7aVmWSsmSV9ijh3aY6pgILZ8VqF8k08T7> [fecha de consulta: 23 de abril de 2021].
- Salinas, Carlos (2021), “La política de austeridad de López Obrador llega a Educación con el rechazo de los maestros”, *El País*, 15 de marzo, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-03-16/la-politica-de-austeridad-de-lopez-obrador-llega-a-educacion-con-el-rechazo-de-los-maestros.html> [fecha de consulta: 23 de abril de 2021].
- Salvatierra, Sarahí (2018), *Fideicomisos en México: El arte de desaparecer dinero público*, Ciudad de México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- Sánchez, Axel (2020), “AMLO disminuyó en 21% el territorio que se concesionó a las mineras”, *El Financiero*, 23 de noviembre, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/amlo-disminuyo-en-21-el-territorio-que-se-concesiono-a-las-mineras/> [fecha de consulta: 23 de abril de 2021].
- SAT (Sistema de Administración Tributaria) (2020), “Recaudación total de grandes contribuyentes en millones de pesos de enero a junio”, 30 de julio, disponible en: <https://twitter.com/SATMX/status/1288862327773835265> [fecha de consulta: 23 de abril de 2021].
- Webber, Jude (2020), “Mexico’s ‘Iron Lady’ Cracks Whip on Multinationals’ Taxes”, *Financial Times*, 22 de junio, disponible en: <https://www.ft.com/content/814b42b2-d8ab-42ce-a151-9ddbde749732> [fecha de consulta: 23 de abril de 2021].