



**FLACSO**  
ARGENTINA



REVISTA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Nº 20, Año XI, mayo – septiembre de 2023

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

---

# Revista Académica

# Estado y Políticas Públicas

---

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 20, Año XI, mayo – septiembre de 2023.  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.





Directora  
**Dra. Valentina Delich**



Director  
**Dr. Daniel García Delgado**

*Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

#### CONTACTO DE LA REVISTA

##### Teléfono:

(54) (11) 5238-9361

##### Correo electrónico:

revistaeypp@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

#### CONTACTO PRINCIPAL

##### Cristina Ruiz del Ferrier

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361

##### Correo electrónico:

cruiz@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

## **Equipo Editorial**

DIRECTOR

### **Daniel García Delgado**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

### **Cristina Ruiz del Ferrier**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORAS DE EDICIÓN

### **Agustina Gradin**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica

Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

(CONICET).

### **Manuela Viana Trincherro**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede

Académica Argentina, Argentina.

## Comité de Redacción

**Julieta Campana**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
- Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

**Alejandro Casalis**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

**Julieta Chinchilla**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

**Sergio De Piero**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Cynthia Ferrari Mango**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Guadalupe García Delgado**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Roxana Mazzola**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

**Luciano Nosetto**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alejandra Racovschik**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Verónica Soto Pimentel**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Jorge Tirenni**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Arturo Trinelli**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

## Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

## Consejo Editorial

**Claudia Bernazza**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**María Isabel Bertolotto**, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

**Eduardo Bustelo Graffigna**, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**Horacio Cao**, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).– Argentina.

**Alfredo Carballeda**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Raquel Castronovo**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Daniel Cravacuore**, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

**Eduardo Crespo**, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

**Claudia Danani**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio De Zan**, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Cristina Díaz**, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

**Theotonio Dos Santos**, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

**Roberto Feletti**, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

**Víctor Ramiro Fernández**, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Mabel Hoyos**, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**Bernardo Kosacoff**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

**Arturo Laguado Duca**, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Carlos Leyba**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio César Neffa**, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Nerio Neirotti**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

**José Paradiso**, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

**Alejandro Pelfini**, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

**Javier Pereira**, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

**Luis Alberto Quevedo**, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**María Cristina Reigadas**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alberto Riella**, Universidad de la República, Uruguay.

**Eduardo Rinesi**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Adriana Rofman**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Carlos M. Vilas**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

**Cristina Zurbriggen**, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

# Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática. Por lo tanto, ¡estamos celebrando los primeros 10 años!

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 20 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que se constituye paulatinamente en un espacio que construiremos entre todas y todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista siga contribuyendo a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 20 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.



# Sumario

<b>EDITORIAL</b>	13
<b>Las Políticas Públicas en América Latina en una etapa pospandémica y de cambio epocal.</b> Por Daniel García Delgado	
<b>DOSSIER</b>	19
<b>Estado, Administración y Políticas Públicas en América Latina: desarrollos y desafíos.</b> Coordinador: Pablo Bulcourf	
<b>Estado, Administración y Políticas Públicas en América Latina: <i>Reconstruyendo una cartografía crítica</i></b> Por Pablo Bulcourf	21
<b>El campo de estudio del Estado y las Políticas Públicas en Uruguay: <i>Desarrollos académicos y conocimiento aplicado.</i></b> Por Nicolás Bentancur, Alejandro Milanesi y Rodrigo Martínez	43
<b>Las Políticas Públicas en México y la insuficiencia de la teoría.</b> Por Rodolfo Canto Sáenz	75
<b>La evolución de la enseñanza de la Administración y Políticas Públicas en Colombia.</b> Por César Alejandro Ramírez Chaparro y Ana Polack	91
<b>Reconstruyendo el campo de los estudios sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas en la Argentina.</b> Por Nelson Dionel Cardozo	107
<b>ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN</b>	133
<b><i>Research Articles</i></b>	
<b>Medición de la autonomía municipal en Chile con el Local Autonomy Index 2.0. (1990-2020)</b> Por Daniel Cravacuore	135

<b>El Sistema de Inspección de Trabajo en Perú:</b> <i>El rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores (2019-2020)</i> Por Elsa Mavila Ramírez Pinedo	159
<b>Meta-análise de Conteúdos Direcionados às Políticas de Acessibilidade no Brasil.</b> Por Marcelo de Santana Porte y José Damião Trindade Rocha	187
<b>Circuitos Alimentarios Alternativos:</b> <i>Reflexiones sobre sus complejidades e implicancias para las políticas públicas en la Argentina (1990-2023)</i> Por Carlos Alberto Cattaneo	209
<b>Las mujeres indígenas como sujeto de política gubernamental:</b> <i>Breve panorama en el contexto latinoamericano y argentino.</i> Por Mariana Gómez y Andrea Ivanna Gigena	229
<b>RESEÑA DE LIBRO</b> <i>Book Reviews</i>	247
<b>Andrada, D. (Comp.). (2019). <i>Hacia un periodismo indígena.</i> Ciudad Autónoma de Buenos Aires: USAL.</b> Por Jorge Luis Fabián	249
<b>SOBRE LES AUTORES</b> <i>About the Authors</i>	255
<b>CONVOCATORIA: NÚMERO XXI</b> <i>Call for contributions</i> Tema del <i>Dossier</i> : Amenazas y oportunidades de la Democracia en América Latina y el Caribe. Coordinadores: Marco Enríquez-Ominami y Daniel Flores Cáceres. Fecha límite: 01 de junio de 2023.	261
<b>NORMAS DE PUBLICACIÓN</b> <i>Author Guidelines</i>	269



*DOSSIER:*

**Estado, Administración y Políticas  
Públicas en América Latina:  
Desarrollos y desafíos.**

---

Coordinador: Pablo Bulcourf

# Las Políticas Públicas en México y la insuficiencia de la teoría

*Public Policies in Mexico and the insufficiency of theory*

Por Rodolfo Canto Sáenz\*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2023.

Fecha de Aceptación: 18 de marzo de 2023.

## RESUMEN

La desigualdad y la exclusión social en México tienen raíces que se remontan a su pasado colonial. En el México independiente se mantuvo, y se mantiene hasta hoy, una economía basada en la extracción de riqueza de las mayorías para el beneficio de un reducido grupo. La herencia del colonialismo interno y el carácter extractivo de su economía, marcan diferencias de fondo entre México y los países industrializados de Occidente que hacen insuficiente la teoría generada en estos para abordar las realidades del país. Esa insuficiencia tiene consecuencias en la política pública. La adopción acrítica de modelos de gobierno y de políticas concebidos para el Occidente industrializado ha resultado costosa para México, un país que hoy se distingue por la abultada pobreza de sus mayorías, su profunda desigualdad y sus altos índices de inseguridad y violencia. Para avanzar hacia la sociedad incluyente en México y en otros países de América Latina es necesario tomar distancia de esos modelos y construir teoría del gobierno y la política pública que

parta del conocimiento profundo de nuestra historia y de nuestras realidades, una tarea aún pendiente.

**Palabras clave:** *México, Políticas Públicas, Teoría, Pobreza, Desigualdad.*

## ABSTRACT

The inequality and social exclusion in Mexico have roots that go back to its colonial past. In independent Mexico, an economy based on the extraction of wealth from the majority for the benefit of a small group was maintained, and continues to this day. The legacy of internal colonialism and the extractive nature of its economy mark fundamental differences between Mexico and the industrialized countries of the West that make the theory generated in these countries insufficient to address the realities of the country. This inadequacy has consequences for public policy. The uncritical adoption of models of government and policies conceived for the industrialized West has been costly for Mexico, a country that today is distinguished by the high poverty of its major

---

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: rodolfo.canto@correo.uady.mx

rities, its deep inequality and its high rates of insecurity and violence. In order to advance towards an inclusive society in Mexico and other Latin American countries, it is necessary to distance ourselves from these models and build a theory of government and public policy based on a profound knowledge of our history and our realities, a task that is still pending.

**Keywords:** *Mexico, Public Policy, Theory, Poverty, Inequality.*

## Introducción

En las últimas cuatro décadas México se hizo un país cada vez más plural y en el año 2000 conquistó finalmente la alternancia democrática. Sin embargo, en contraste con la democratización del sistema político, el balance dista de ser positivo en materia de pobreza, desigualdad, distribución del ingreso y condiciones de vida de las mayorías. México se hizo más democrático, pero también más desigual, y para entender y explicar esta evolución tan dispar entre más democracia y a la vez más pobreza y desigualdad no bastan los modelos ofrecidos por la teoría económica convencional ni por la teoría de la política pública disponible hoy en día. La política de contención salarial mantenida por las sucesivas administraciones federales entre 1982 y 2018 es un factor fundamental para entender el retroceso en las condiciones de vida de los trabajadores, tanto formales como informales, que son la mayoría de la población mexicana. A lo largo de ese periodo, el salario mínimo perdió 75% de su poder adquisitivo y, contra toda lógica económica, social o política, dejó de ser suficiente aun para cubrir la canasta básica del trabajador como persona, sin considerar a su familia. Al ser los salarios mínimos la principal referencia para las negociaciones salariales, los salarios promedio del país se hundieron en una proporción semejante, de modo que en 2018 eran inferiores en términos reales al salario mínimo de 1976 y resultaban insuficien-

tes para cubrir las necesidades básicas de una familia de cuatro personas (Observatorio de Salarios-EQUIDE, 2016 y 2018; Expansión, 2018; OXFAM, 2018; CONEVAL, 2022). Trabajar en México, incluso en un empleo formal de tiempo completo con seguridad social, se convirtió en sinónimo de pobreza para la mayoría de los trabajadores mexicanos y sus familias.

Las consecuencias negativas de la política de contención salarial para el bienestar de las mayorías, y también para el crecimiento económico y la paz social del país, han sido graves y poco a poco van quedando en relieve gracias al trabajo de agencias públicas como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de investigadores académicos, de instituciones multilaterales de desarrollo y de Organizaciones No Gubernamentales. Entre otras consecuencias, al empobrecimiento de las mayorías debe sumarse el incremento de la desigualdad y la polarización social, el bajo crecimiento económico asociado al empequeñecimiento del mercado interno y el aumento de la inseguridad, la violencia y el crimen organizado. México es hoy un país más desigual e inseguro que hace 40 años, y entre las principales causas de este retroceso está la política salarial que hundió en la pobreza a la mayoría de los trabajadores mexicanos. El abaratamiento de la fuerza de trabajo, o la reducción de los costos laborales, como acostumbraban llamarle los gobiernos de la época, no se limitó a la contención salarial, también se extendió a la seguridad social. Inspirada en el modelo chileno heredado por la dictadura, la reforma a la Ley del Seguro Social que entró en vigor en 1997 dio paso a la privatización del sistema de pensiones, que hasta entonces era responsabilidad del Estado. Nacieron las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), empresas financieras privadas que administran las cuentas individuales de los trabajadores y los fondos de inversión capitalizados con los ahorros para

el retiro. Un antecedente del estallido social de 2019 en Chile fueron las protestas multitudinarias de los pensionados con el sistema privado porque lo que reciben no es suficiente para sostener una vida digna, entre otras cosas por las altas comisiones que cobran las administradoras privadas. En México los primeros “aforados” se jubilarán hacia 2035 y percibirán una pensión de entre 40 y 15% del salario que hoy reciben (Chinas, 2007; Levy, 2017)<sup>1</sup>.

La legalización de la subcontratación laboral (*outsourcing*), los contratos por temporada y la reducción de los costos por despido fueron otras tantas medidas adversas a la clase trabajadora que se concretaron, todas ellas, en las modificaciones a la Ley Federal del Trabajo promovidas por el presidente Felipe Calderón Hinojosa y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012, último día de su administración. Tres años después de consumada la reforma laboral de 2012, un estudio publicado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República ofrecía un panorama de sus resultados muy distinto al prometido por el gobierno de Calderón. Las tendencias observadas indicaban un crecimiento de la contratación temporal, pero no a costa de la informalidad sino

de la contratación permanente, sin creación de nuevas fuentes de empleo. El riesgo visible asociado a la reforma era perder fuentes de trabajo estable y aumentar las fuentes irregulares, lo que sólo contribuiría la precarización del mercado laboral. La evidencia internacional, agrega el estudio, sugiere que las reformas concentradas en la flexibilidad laboral tan sólo favorecen la sustitución de trabajadores permanentes por temporales sin que ello genere más empleos o mejore el ingreso de los trabajadores (Martínez, 2015).

La implementación de la reforma de Calderón correspondió a la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). Los resultados de la política laboral en este periodo distan de ser positivos para los trabajadores mexicanos. A la precariedad en las condiciones laborales, con 60% de los trabajadores sin seguridad social, contratación definitiva, prestaciones de ley, jornadas superiores a las 8 horas y remuneraciones por debajo de la línea de pobreza del CONEVAL, la clase trabajadora mexicana debió sumar el aumento de puestos de trabajo con bajos salarios acompañado de la destrucción de empleos con mejores salarios.

Hacia el final del gobierno de Peña Nieto, cerca de un millón y medio más de trabajadores percibían hasta un salario mínimo en comparación con el inicio de su administración, y el número de trabajadores que percibían más de uno y hasta dos salarios mínimos aumentó en más de tres millones en el mismo periodo. En contraste, se habían perdido más de un millón de empleos de entre tres y cinco salarios mínimos y otro millón de empleos con más de cinco salarios mínimos. La clase trabajadora mexicana, ya sumergida en la pobreza en su mayoría, se empobreció todavía más en el periodo 2013-2018. Al finalizar el sexenio, 64% de los trabajadores percibían entre uno y tres salarios mínimos, lo que perpetuaba la pobreza en sus hogares ya que, según el CONEVAL, eran necesarios cuatro salarios mínimos para

---

1 El presidente de Chile, Gabriel Boric, presentó en noviembre de 2022 una iniciativa de ley para cerrar las administradoras privadas de los fondos de pensiones y crear una administradora pública de los fondos. La seguridad social volvería a financiarse con contribuciones del Estado, los empleadores y los trabajadores, y no solamente de los trabajadores como en el modelo heredado por la dictadura de Pinochet. Actualmente en Chile, según el presidente Boric, el 72% de las pensiones son inferiores al salario mínimo, mientras que las administradoras privadas perciben grandes utilidades (*Infobae*, 03 de noviembre de 2022).

que un hogar promedio de cuatro personas no cayera por debajo de la línea de pobreza por ingresos (Observatorio de Salarios-EQUIDE, 2018).

Hoy en día, cuatro de cada diez trabajadores mexicanos no ganan lo suficiente para comprar su comida y dos terceras partes de los trabajadores formales con seguridad social están por debajo de la línea de bienestar. La pobreza por ingresos afecta al 53% de la población y la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, sólo es comparable a la de algunos países del África subsahariana. La participación del trabajo en el ingreso nacional, que fue ascendente hasta mediados de los años '70, comenzó a reducirse desde entonces, de un máximo de 49% del trabajo frente a 51% del capital en 1976, a 26% del trabajo frente a 74% del capital en 2015, una caída de más de 20 puntos porcentuales, casi la mitad de la que tenía en 1976 (FKA y UIA, 2017; OXFAM, 2018; CONEVAL, 2022). Este es un retroceso económico y social de proporciones gigantescas, cuyas consecuencias en la vida política, la seguridad pública, el crecimiento económico y la democracia misma todavía no han sido evaluadas en toda su magnitud.

La política de contención salarial mantenida por las sucesivas administraciones federales entre 1982 y 2018 fue la antítesis del desarrollo. No solamente redujo a la mitad la participación del trabajo en el ingreso nacional, sino también tuvo implicaciones directas en el bajo crecimiento económico al propiciar lo que advertía el FMI (2015): aumentar el ingreso de los más ricos en detrimento de los más pobres propicia el estancamiento económico. Entre 1990 y 2019, el crecimiento económico de México promedió sólo 2.2 % anual, y el PIB *per cápita* comparado con el de los Estados Unidos disminuyó de cerca de 30% a menos de 20% (Banco Mundial, 2022). Incluso el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, hoy relevado por el Tratado México-Estados Unidos-Canadá, sirvió de poco para

impulsar el desarrollo del país. El rezago de la economía mexicana frente a los socios de América del Norte no solamente no se redujo sino aumentó, como señala el Banco Mundial.

Pero quizá el mayor costo de la política de contención salarial sea el crecimiento de la anomia social. En realidad, era improbable que arrojar a la pobreza a más de la mitad de la fuerza laboral del país no tuviera consecuencias en la cohesión social, la paz y la seguridad pública. Existe una relación estadísticamente significativa entre el incremento de la pobreza y la desigualdad, por una parte, y el crecimiento de la inseguridad, la violencia y el crimen organizado por la otra (Fajnzylber *et al.*, 2002; Enamorado *et al.*, 2016). El retroceso en las condiciones de vida de las clases trabajadoras fue tan grande que incluso con la mayor voluntad política llevará años revertirlo. Por esta misma razón cabe esperar, desafortunadamente, que también lleve años abatir la violencia y crimen organizado a los niveles de hace 40 años.

### Raíces de la desigualdad

Para entender cómo pudieron diseñarse e implementarse en México las políticas que provocaron semejante retroceso en la distribución del ingreso no es suficiente la teoría económica convencional (neoclásica), desarrollada básicamente para abordar las economías del Occidente industrializado. Tampoco es suficiente la teoría de la política pública que nos ofrecen los autores que analizan las políticas de aquellos países. México, como el resto de América Latina, tiene una historia radicalmente diferente a la de ese mundo y, para explicar su abultada pobreza y abismal desigualdad, es preciso echar mano de otros marcos teóricos y construir nueva teoría para entender lo que ocurre en el presente. También es necesario volver la vista atrás, hasta el nacimiento de la sociedad colonial que, siglos más tarde, se convertiría en una nación independiente.

La caída de la participación del trabajo de la mitad a un cuarto del ingreso nacional es un fenómeno atípico en el capitalismo de hoy en día y por demás extraño en el contexto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, a la que pertenece México. Hundir los salarios medios por debajo del nivel de subsistencia resulta inaceptable en el plano de las relaciones comerciales internacionales por la suerte de *dumping* laboral que implica, como se hizo manifiesto en las negociaciones del nuevo Tratado México-Estados Unidos-Canadá firmado en 2018. Salarios mínimos que no alcanzan a cubrir la canasta del trabajador como individuo, y salarios medios que mantienen en la pobreza a la mayoría de las familias trabajadoras, sólo pueden entenderse en el marco de una sociedad con instituciones extractivas, diseñadas para el enriquecimiento de las elites a costa del bienestar de las mayorías de la población (Acemoglu y Robinson, 2016). Pero incluso el marco teórico que nos ofrecen Acemoglu y Robinson resulta insuficiente para entender semejante regresión en la distribución del ingreso. A las instituciones extractivas, en el caso de México debemos sumar la profunda y perniciosa desigualdad, con raíces históricas que se remontan a la conquista y colonización española y que marcaron desde el principio de la vida colonial la escisión entre una opulenta elite de peninsulares y sus descendientes, y los pueblos originarios como fuente de extracción de riqueza. Para entender la desigualdad socioeconómica de hoy es preciso recordar esas raíces.

A principios del siglo XIX, en los últimos años del periodo colonial, Alejandro de Humboldt escribe que las diferencias de clase, rango y fortuna eran generales en todo el territorio del imperio español en América, pero en ninguna parte eran tan acusadas como en la Nueva España, a la que llama “país de la desigualdad” en lo tocante a la distribución de fortunas y en lo relativo a la civilización y al cultivo del suelo. De la “espantosa desigual-

dad”, agrega el visitante alemán, se deriva el odio recíproco entre quienes tienen todo y los que nada tienen. Vemos de una parte, abunda Humboldt citando al obispo Antonio de San Miguel, los efectos de la envidia y de la discordia, la astucia, el robo, la inclinación a dañar a los ricos en sus intereses, y de la otra, la arrogancia, la dureza y el deseo de abusar en todas ocasiones de la debilidad del indio (Humboldt, 2014: 68 y 71).

En las colonias españolas de América, escribe Pablo González Casanova (2009), coexistían y se combinaban las relaciones de tipo esclavista y feudal y las de la empresa capitalista con trabajo asalariado. La heterogeneidad técnica, institucional y cultural coincidía con una estructura de relaciones de dominio y explotación entre grupos heterogéneos, culturalmente distintos. Esta característica de la vida colonial interna tuvo implicaciones políticas y psicológicas de largo alcance. El racismo y la discriminación, continúa González Casanova, son el legado de la historia universal de la conquista de unos pueblos por otros y aparecen en todas las colonias donde se encuentran dos culturas, lo mismo en Iberoamérica que en África o el Oriente. Son también la base de la deshumanización del colonizado o su percepción como un objeto “natural” de explotación.

Juan Ortega, estudioso de Humboldt, escribe que la condena del pensador alemán a la desigualdad social novohispana puede hacerse extensiva a nuestro tiempo: “las diferencias irritantes que él denunciaba siguen siendo todavía flagrantes e intolerables”, y agrega que las admoniciones de Humboldt sobre los males y peligros derivados de las injustas diferencias económico-sociales siguen ensombreciendo el horizonte de nuestra historia presente (Ortega, 2019: 274).

El “revés de fortuna” (Acemoglu y Robinson, 2016: 47) que la conquista española representó para el territorio de lo que hoy es México no terminó con la independencia del país. Si bien la guerra de independencia co-



menzó con un alzamiento popular, concluyó con un pacto entre las elites criollas para conservar las instituciones económicas heredadas de la colonia, basadas en la explotación de los pueblos indígenas y la creación de monopolios<sup>2</sup>, que habían hecho de México el país de la desigualdad descrito por Humboldt. El fin del colonialismo español en México a principios del siglo XIX marca el inicio del colonialismo interno. Emerson y Hoselitz, citados por González Casanova (2009), afirman que el final del colonialismo extranjero no elimina por sí sólo los problemas creados por este. En las nuevas naciones independientes tiende a mantenerse la opresión de unos grupos sociales por otros, que puede llegar a ser incluso más intolerable para los oprimidos que la continuación del gobierno colonial. González Casanova distingue entre colonias de granjeros, como las de Norteamérica, y colonias de explotación o de plantaciones, como las de la Nueva España o la Nueva Granada. La situación típicamente colonial se acentúa en estas últimas, con culturas heterogéneas y una serie de grupos o etnias más o menos separados entre sí por distintos colores, culturas y lenguas.

El colonialismo interno corresponde a una estructura de relaciones sociales de dominio y

explotación entre grupos culturales heterogéneos. En las ex colonias de explotación, continúa González Casanova, las elites, incluyendo a intelectuales del gobierno, manipulan a las masas desamparadas en una forma muy similar a la que empleaban los amos extranjeros cuyo dominio han roto. Los trabajadores en las ex colonias –sean esclavos, siervos, peones u obreros– reciben el mínimo necesario para la subsistencia y a menudo están por debajo de él (González Casanova, 2009). Los gobiernos liberales del siglo XIX, escribe Bonfil Batalla, resultaron desastrosos para los pueblos indígenas. Para los liberales, que sacralizaban la propiedad privada y el interés individual, la propiedad comunal de la tierra en las comunidades indias era un obstáculo que debía removerse de inmediato y, no sin resistencia indígena, las Leyes de Reforma desamortizaron en todo el país las tierras de propiedad comunal. El resultado fue que crecieron los latifundios a costa de las tierras comunales, y los indios, despojados de estas, “no tuvieron más alternativa que el peonaje en las haciendas, mano de obra arraigada por las deudas y por la fuerza [...] La igualdad jurídica, otra falacia del México imaginario de los liberales<sup>3</sup>, desamparó más al indio al suprimir las pocas

---

2 Durante la colonia, escribe Juan Ortega (2019), el sistema restrictivo y monopolista de la economía imperial se ejercía a favor de los comerciantes de Cádiz y Filipinas y a beneficio de los dueños de ciertos productos agrícolas cultivados en España, como la vid y el olivo. Estos y otros cultivos estaban prohibidos fuera de la Península para favorecer únicamente a los productores y exportadores españoles. Humboldt, añade Ortega, condenó en nombre de la libertad y el progreso esos monopolios, que le parecían inhumanos y rapaces, y otros más, como los del tabaco, la cría de la grana y del gusano de seda, el azogue y la pólvora.

---

3 Aunque está en el hemisferio occidental, México no es un país occidental en el sentido convencional del término. Bonfil Batalla escribe que la matriz cultural mesoamericana sigue viva y actuante en el *México profundo*, como él lo llama, conformado por los pueblos originarios, los campesinos tradicionales y los grupos urbanos subalternos y marginados, es decir, la vasta mayoría de la población mexicana. Las elites de ayer y de hoy sueñan con un país occidental al estilo de los Estados Unidos o Canadá, algo que no existe y nunca ha existido. Tal es el *México imaginario* de los liberales y, podemos agregar, también de los neoliberales.

prerrogativas que se le concedieron durante la Colonia, ante todo, la posesión comunal de la tierra” (Bonfil Batalla, 1990: 152-153).<sup>4</sup>

Acemoglu y Robinson (2016: 404-412) ejemplifican la continuidad histórica de la explotación en las ex colonias con la experiencia de nuestra vecina Guatemala en el siglo XIX. La independencia de ese país fue simplemente un golpe de la elite local, que mantuvo las instituciones económicas extractivas que tanto la habían beneficiado. Los liberales guatemaltecos promovieron el despojo de tierras a los indígenas para crear plantaciones de café, y el poder coercitivo del Estado liberal se utilizó para ayudar a los terratenientes a obtener mano de obra barata. En 1876, relatan estos autores, el presidente Justo Barrios exigió a los gobernadores provinciales proporcionar a los propietarios de las fincas cafetaleras todos los trabajadores que necesitaran, tomándolos de los pueblos indios. El repartimiento y el trabajo forzado no habían sido abolidos, y la explotación de los pueblos indígenas se mantenía exactamente igual que en la antigua colonia española.

En México la historia no fue muy diferente. El dictador Porfirio Díaz también facilitó la expropiación de enormes extensiones de tierra de los pueblos indígenas y concedió monopolios y favores a sus seguidores en todo tipo de negocios, como antes lo hicieron los

españoles. Sin embargo, continúan Acemoglu y Robinson, las instituciones que estableció Porfirio Díaz no eran idénticas a las de la colonia. La floreciente economía capitalista global de la segunda mitad del Siglo XIX brindaba oportunidades a las elites mexicanas de enriquecerse exportando materias primas y recursos naturales a Norteamérica y Europa occidental, que estaban en plena industrialización. La integración de México a la economía global tampoco significó cambiar las instituciones coloniales por otras más inclusivas. La bonanza económica porfirista siguió la trayectoria de explotación heredada de la colonia (*path dependence*) y solamente condujo a la siguiente etapa de instituciones económicas extractivas que ya habían convertido al país y a buena parte de América Latina en regiones de pobreza y desigualdad. Las instituciones económicas extractivas son esencialmente producto de la política pública. Un ejemplo de esto es la referida política de contención salarial que en el México de finales del Siglo XX y principios del XXI sumió en la pobreza a la mayoría de los trabajadores del país y ralentizó el crecimiento económico al estrechar al límite el mercado interno (FKA y UIA, 2017). El mercado más fundamental de todos, continúan Acemoglu y Robinson, es el mercado de trabajo inclusivo, toda vez que permite que las personas puedan contribuir a una economía más próspera. Por contraste, con un mercado de trabajo extractivo, los bajos salarios perpetuarán la pobreza e impedirán el crecimiento sostenido. Con salarios bajos, escriben Hoff y Stiglitz, los individuos con riqueza inicialmente baja dejarán pocas herencias a la próxima generación. Por ello, una distribución altamente desigual de la riqueza podría reproducirse a sí misma de un período al siguiente: “los efectos de una distribución altamente desigual de la riqueza pueden durar por siempre y pueden limitar permanentemente el crecimiento” (2002, citado en Rivera, Robert y Yoguel, 2009: 96). También el FMI (2015) sostiene que la alta

---

4 La reforma al Artículo 27 Constitucional de 1992, que legalizó la venta de tierras ejidales, tiene grandes semejanzas con la desamortización de las tierras comunales consumada por los liberales del siglo XIX. Para el gobierno neoliberal de Salinas de Gortari era inaceptable que las tierras ejidales estuvieran al margen de las relaciones mercantiles. Había que reformar la Constitución para legalizar la venta de esas tierras a inversionistas nacionales y extranjeros. Como puede apreciarse, el prefijo *neo* está plenamente justificado.

desigualdad económica resta potencial al crecimiento.

Vista en perspectiva histórica, la Revolución Mexicana de principios del siglo XX abrió un breve paréntesis en la trayectoria de explotación de las mayorías al permitir un incremento de los salarios reales y una mejoría en la distribución del ingreso en el periodo postrevolucionario (FKA y UIA, 2017). El paréntesis se cerró en los años '80 con el arribo al poder de la tecnocracia neoliberal que en poco tiempo restauró las instituciones económicas extractivas y sumió de nuevo en la pobreza a las mayorías trabajadoras con su política de contención salarial.

Como ya había ocurrido en el Porfiriato, los gobiernos de fin de siglo buscaron la integración de la economía a los mercados internacionales ofertando un país con salarios medios que volvían a situarse por debajo de la línea de pobreza. De este modo, México retomaba su vieja trayectoria de instituciones extractivas heredadas de la colonia, la *path dependence* de Acemoglu y Robinson, que ni siquiera una revolución social logró remontar. Como advertía González Casanova, la idea de una desigualdad “natural”, que condena a la pobreza a la mayoría de la población, fue nuevamente compartida por los efectivos del gobierno, que otra vez hacían causa común con los más ricos.

### **Insuficiencia de la teoría importada**

La perniciosa herencia del colonialismo interno y la prevalencia de instituciones extractivas marcan diferencias de fondo entre América Latina y los países industrializados de Occidente, que tienen instituciones más inclusivas. Esas diferencias marcan también la insuficiencia de la teoría generada en el mundo desarrollado para abordar las realidades latinoamericanas, algo que se observa en todo el espectro teórico, desde el liberalismo clásico hasta el marxismo. Por ejemplo, las categorías marxistas de explotación y plusvalía, acuñadas para el capitalismo industrial, se revelan insuficientes

para dar cuenta de la magnitud de la extracción de riqueza de las clases trabajadoras de la región, que mantiene una continuidad histórica desde las plantaciones y minas coloniales hasta los salarios que hoy en día perciben los trabajadores mexicanos.

La categoría marxista de explotación contempla un precio de la fuerza de trabajo, o salario, que cubre las necesidades básicas del trabajador y su familia, a diferencia de lo que sucede actualmente en México, con salarios medios que son por mucho insuficientes para cubrir esas necesidades. La teoría marxista del valor-trabajo no alcanza a explicar lo que ocurre en sociedades extractivas como la mexicana y otras de América Latina. La maximización de la extracción de plusvalía se da a costa incluso de la salud y educación del trabajador y de su familia, como ha denunciado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010). Para entender las condiciones laborales en México y otros países de la región es preciso construir nueva teoría, capaz de explicar el fenómeno de la explotación de que son objeto los trabajadores, incluidos los del sector formal de la economía, más semejante a la explotación de los indios en la Nueva España que describe Humboldt que a los salarios medios de las economías emergentes.

Del otro lado del espectro teórico ocurre un fenómeno semejante. Las teorías de la *mainstream* neoclásica que los economistas formados en universidades estadounidenses trajeron a México y otros países de América Latina en la segunda mitad del siglo XX se desarrollaron para explicar las realidades de sociedades con mercados inclusivos, salarios remuneradores, derechos de propiedad bien establecidos e inversión en educación y tecnología como motores de la prosperidad, entre otros factores que promueven el desarrollo incluyente (Acemoglu y Robinson, 2016). Esas teorías pronto colisionaron con las instituciones extractivas de nuestros países y, en vez del prometido crecimiento económico sostenido, tan sólo pro-

piciaron la concentración de la riqueza, el bajo crecimiento económico y el incremento de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

Como observa Juan Linz (2005), los economistas neoclásicos, a semejanza de los matemáticos, trabajan mucho con modelos puramente deductivos que suelen prescindir de un conocimiento profundo de las realidades políticas. La teoría económica neoclásica, escribe Linz, ofrece un instrumental poderoso para entender las economías de mercado *que funcionan razonablemente bien*, como las de los Estados Unidos o el Reino Unido, no así la de Sierra Leona, por ejemplo y, podemos añadir, tampoco la de México y otros países de América Latina con su abismal desigualdad, sus economías oligopólicas, su baja inversión en educación y tecnología y sus salarios medios que perpetúan la pobreza de las mayorías.

En su carta *A un joven economista mexicano*, el connotado economista Jesús Silva Herzog advertía que las teorías desarrolladas en los grandes centros del capitalismo no debían aplicarse sin más a países como México. Afirmaba que, de ser necesarias, las adaptaciones teóricas sólo debían realizarse después de un cuidadoso análisis, con los pies bien plantados en nuestra tierra y con una clara visión de las necesidades y las legítimas aspiraciones del pueblo mexicano (Silva Herzog, 1967). Ese consejo fue desoído por los tecnócratas que llegaron al poder en los años '80 en México y que, subestimando las profundas diferencias entre sociedades como las de los Estados Unidos o Europa Occidental, y sociedades como la mexicana, diseñaron e implementaron políticas públicas que sólo aumentaron la desigualdad y la polarización social, como las citadas políticas de privatización de la seguridad social, de contención salarial o de mercantilización de las tierras ejidales, entre otras. Más allá de las habituales críticas al paradigma neoliberal de gobierno, que se escuchan en todas partes, aún está por completarse una crítica profunda de las consecuencias políticas,

económicas y sociales de sus políticas públicas, particularmente graves en sociedades excluyentes como la mexicana.

La *mainstream* neoclásica desde luego no alcanza a dar cuenta de factores culturales como la herencia del colonialismo interno, que está en la base de las percepciones de las elites y clases medias sobre la desigualdad, y específicamente sobre el carácter extractivo del mercado de trabajo, visto como algo enteramente normal. En la sociedad mexicana la cultura extractiva está profundamente arraigada, incluso entre los desfavorecidos. Es casi como una ley de la naturaleza que los pobres devenguen salarios de hambre. Al igual que en muchas empresas, las clases acomodadas no se sonrojan al pagar a sus trabajadores o empleados domésticos salarios que bien saben que son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de sus familias. Sencillamente se piensa que así ha sido siempre y que así siempre será. La pobreza misma es vista como una condición normal de las mayorías, que intentar cambiar desde la política pública es imposible, y también peligroso. Fueron esta clase de percepciones las que en 2017 llevaron a los negociadores mexicanos a oponerse en un principio a que los salarios extractivos que se pagan en México se abordaran en las negociaciones del nuevo tratado comercial de América del Norte, con el argumento de que eran un asunto interno que no debía someterse a discusión. Esos salarios, que escandalizaban a estadounidenses y canadienses, eran vistos por la parte mexicana como algo normal y como una ventaja competitiva del país que había que mantener.<sup>5</sup>

---

5 Desde el inicio de las negociaciones para renovar el TLCAN, las partes estadounidense y canadiense presionaron al gobierno mexicano para elevar los salarios en México, que les parecían inaceptablemente bajos. Al principio los representantes del gobierno

La raigambre cultural de las instituciones económicas extractivas y su continuidad histórica desde tiempos de la colonia dificultan el avance hacia la inclusión social. La desigualdad en México, como ya observó Humboldt hace dos siglos, es consustancial a la vida nacional, una suerte de condición *sine qua non* de la existencia misma de la sociedad mexicana, y es que el fin de la desigualdad tal como la conocemos en México sería también el fin de la sociedad extractiva que por siglos ha enriquecido a las elites a costa de las mayorías, una meta difícil de alcanzar, incluso en democracia. Las ideas igualitarias sólo son reivindicadas por pequeños grupos y, más allá de la propaganda electoral, por unas pocas corrientes políticas. Esto hace que la continuidad de las políticas redistributivas de la riqueza y el poder nunca esté asegurada. El término del mandato de un gobierno de corte progresista con alta probabilidad implicará el fin de esas políticas y la restauración de las tradicionales políticas públicas de la sociedad extractiva.

La redistribución también se dificulta en las sociedades extractivas por la baja cohesión social, resultado de la profunda desigualdad y la alta polarización social, algo que ya había observado Humboldt. Como advierte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), altos niveles de desigualdad intensifican las jerarquías sociales, lo que incrementa los niveles de ansiedad social y el conflicto de clases provocando la erosión de la confianza y la cohesión social. Las disparidades de ingreso inhiben el gasto social porque los ricos tienen menos que ganar con la redis-

tribución de la riqueza para el interés general. El mayor poder de los ricos lleva a un menor interés en bienes públicos e infraestructura, con lo que hay menos oportunidades para los pobres. Estos factores, concluye la OCDE, explican la mayor violencia y la anomia social en las sociedades más desiguales. En las sociedades con amplias disparidades de ingreso existen incentivos para un comportamiento individualista, lo que no ayuda a disminuir los comportamientos violentos (OCDE, *Regional Social and Environmental Indicators: Safety in Regions*, citada en Elizondo Mayer-Serra, 2017: 241).

### **Sociedad civil, instituciones extractivas y colonialismo interno**

Los factores culturales que hacen ver al trabajador como un objeto “natural” de explotación, las instituciones económicas extractivas que el país ha tenido desde la colonia y el paradigma neoliberal de gobierno, vigente durante más de 30 años, se conjugaron para impedir que la sociedad civil mexicana se erigiera en una fuerza socio-integradora capaz de contrarrestar el incremento de la pobreza y la desigualdad asociado a las políticas de contención salarial, y de asegurar y fortalecer la cohesión social a la manera de las sociedades de Europa continental. Inspirado en la experiencia europea, Habermas escribe que, con su recurso específico que es la solidaridad, la sociedad civil se distingue del sistema económico, cuyo recurso específico es el dinero, y de la administración pública, cuyo recurso específico es el poder administrativo (Habermas, 2010a).

La idea de una sociedad civil que interviene en la elaboración de las políticas públicas en busca del bien colectivo con el recurso de la solidaridad se popularizó en América Latina y dio sustento y legitimidad a las demandas de participación de la sociedad civil organizada en la conducción de los asuntos públicos, así como a los modelos de gobernanza inspirados en este ideal (Aguilar Villanueva, 2009).

---

de Peña Nieto se negaron a que la cuestión salarial fuera incluida en las negociaciones, con el argumento de que ese tema debía ser tratado por cada país mediante legislación y políticas públicas nacionales (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2017).

Pocos repararon en los límites que el propio Habermas había impuesto a la validez de sus tesis, que las privaban de toda pretensión de validez universal. Además de una red de asociaciones libres, precisa Habermas, el espacio público también necesita identidades del yo de tipo *post convencional*, que actúan comunicativamente, es decir, que atienden también a las razones e intereses de los otros, además de los propios (2010a: 378). El espacio público, aclara Habermas, sólo puede asentarse sobre la base que representa una sociedad civil “que quede por encima de los límites de clase y que haya logrado sacudirse esas cadenas centenarias de estratificación y explotación sociales” (2006: 159 y 2010b: 117). Con sus instituciones extractivas y su colonialismo interno, México y otros países de América Latina están muy lejos todavía de haberse sacudido esas cadenas centenarias de las que habla Habermas.

Frente al espacio público en la sociedad post convencional, continúa este autor, el otro extremo es ese “mundo post político” en que la empresa transnacional se convierte en modelo de comportamiento. Ciudadanos que han sido despachados de la comunidad de solidaridad estatal tienen que abandonar sus ilusiones y aprender a arreglárselas solos. Habermas resalta el núcleo neoliberal de esta visión: la autodeterminación articulada en términos de ciudadanía estatal queda reducida a autonomía privada. Imperativos de competitividad global inducen a desmontar el Estado social y a acabar con el sistema público de pensiones y la salud universal. Pero el Estado que haga esto, advierte, ha de estar dispuesto a vivir con una subclase (*underclass*) en el propio país: aquel conjunto de grupos marginados que han quedado segmentados del resto de la sociedad, que ya no pueden cambiar su situación por sus propias fuerzas y han caído fuera del contexto de la solidaridad ciudadana (2006: 192). Pero la segmentación social, advierte Habermas, no significa que una comunidad política pueda alzarse de encima a una de sus partes

sin más consecuencias, y al menos tres son inevitables: 1. Una subclase genera tensiones sociales cuyas descargas consisten en revueltas puramente autodestructivas, carentes de toda estrategia y finalidad; 2. La desprotección social y la miseria física no pueden restringirse a un determinado lugar. El veneno de los guetos alcanza a toda la infraestructura del interior de las ciudades, trasciende a las regiones y pasa a aposentarse en los poros de la sociedad entera; 3. La erosión moral de la sociedad, que quebranta a toda la comunidad republicana en su propio núcleo universalista: decisiones mayoritarias tomadas de modo formalmente correcto, como la privatización de las pensiones, que ponen en entredicho la legitimidad del Estado de Derecho y la democracia. Tales resultados, concluye Habermas, derivan de lo que llama *desolidarización* (2006: 195).

En México, los imperativos de competitividad global indujeron a los gobiernos neoliberales a implementar una política de contención salarial cuyo resultado más visible es una clase trabajadora situada en su mayor parte por debajo de la línea de pobreza. Con su política laboral, el Estado mexicano generó lo que advertía Habermas: una suerte de *subclase (underclass)* que ha quedado segmentada del resto de la sociedad y que incluye a más de la mitad de la población del país.<sup>6</sup> Las consecuencias están a la vista: la inseguridad, la violencia y el crimen organizado (el veneno de los guetos, en la expresión de Habermas) se extendió a lo largo y ancho del territorio nacional.

---

6 Recordemos los datos del CONEVAL: 52.8% de la población mexicana está en situación de pobreza por ingresos, en tanto que la suma de los porcentajes de la población pobre más la vulnerable (aquella situada por encima de la línea de pobreza por ingresos, pero con una o más carencias sociales) alcanza 76.5%, más de tres cuartas partes de la población total (CONEVAL, 2022).



Históricamente alejado del modelo de las sociedades solidarias de Europa Occidental, México se alejó todavía más con las políticas públicas de los gobiernos neoliberales y se acercó a su opuesto, el de contratos entre participantes en el mercado inspirado en el derecho privado, ese “mundo post político” descrito por Habermas, en que los ciudadanos que eran despachados del contexto de la comunidad de solidaridad estatal –por ejemplo, la solidaridad intergeneracional que sostenía el sistema de pensiones y jubilaciones– debían aprender a arreglárselas por sí mismos con contratos privados. El modelo de autodeterminación articulada en términos de ciudadanía estatal, en efecto, retrocedió ante el modelo de autonomía privada. La falta de solidaridad o la simple y llana indiferencia de las elites y clases medias ante el retroceso de las condiciones de vida de las mayorías trabajadoras (Canto Sáenz, 2021) no abonó el terreno para avanzar en México hacia ese modelo de sociedad descentrada y solidaria que teorizaba Habermas sobre la base de la experiencia de su propio país, Alemania, y de otros países de Europa occidental. Fue claramente insuficiente el recurso específico de la sociedad civil, precisamente la solidaridad, que la distinguiría del sistema económico y de la administración pública y prodigaría legitimidad a su participación amplia y directa en la formación de la voluntad general. El déficit de solidaridad restó sustento a la idea de un desplazamiento del centro de gravedad en la relación de los tres recursos, desde el dinero y el poder administrativo hacia la solidaridad, que habría dotado a la sociedad civil mexicana de la fuerza socio-integradora que poseen las sociedades solidarias.

El centro de gravedad, para seguir con la terminología de Habermas, se desplazó, no hacia la sociedad civil solidaria, sino hacia el sistema económico. Las ideas del mercado colonizaron el espacio público y, junto con el retroceso de las condiciones de vida de las clases trabajadoras, propiciaron también la reduc-

ción del *poder administrativo* con el empequeñecimiento de la administración pública. El déficit de solidaridad no sólo restó viabilidad en el país al modelo de democracia discursiva basado en la sociedad post convencional que Habermas teoriza, sino también a los modelos de gobernanza que proponían un gobierno compartido entre el Estado y actores no gubernamentales, inspirados en el ideal de una sociedad civil solidaria de tipo europeo (Prats, 2005; Blanco y Gomá, 2003; Van Gestel y Teelken, 2004). Los intentos de promover tales modelos en nuestro país, a juzgar por la información disponible, derivaron de una extrapolación sin mayor sustento de esas tesis al contexto mexicano.

La colonización del espacio público por el ideario neoliberal legitimó el deterioro de los ingresos de las mayorías trabajadoras, presentado como un inevitable costo del desarrollo. Esta legitimación fue relativamente fácil en el marco de la sociedad extractiva con su bagaje histórico de desigualdad y exclusión social. La importación de modelos económicos acuñados para economías industrializadas, y de modelos como la gobernanza sociopolítica, desarrollados para sociedades más incluyentes, tuvo altos costos económicos y sociales en el contexto de las instituciones extractivas y el colonialismo interno, vigentes en México. Con más de la mitad de su población sumida en la pobreza, México no es una sociedad post convencional y ni aun convencional en los términos de Habermas. El mayúsculo retroceso social acumulado en las últimas décadas demuestra cuán lejos está el país, no solamente de las sociedades solidarias de Europa continental sino también de las sociedades anglosajonas que, pese a tener Estados de Bienestar menos desarrollados que aquellas, tienen instituciones económicas inclusivas que brindan a las mayorías de su población la posibilidad de una vida digna.

## **Comentarios finales**

La teoría importada del Occidente industrializado es insuficiente para explicar las realidades de México y América Latina, y esta insuficiencia tiene consecuencias de fondo en la política pública. Como advirtió Jesús Silva Herzog, no deberíamos aplicar en nuestros países las teorías desarrolladas en aquel mundo sin los pies bien plantados en nuestra tierra y sin una clara visión de las legítimas aspiraciones de nuestros pueblos. Por ejemplo, las teorías y modelos ofrecidos por la economía neoclásica, que por más de 30 años inspiraron el quehacer del gobierno mexicano, no cumplieron su promesa de un crecimiento económico sostenido y tan sólo aumentaron la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

Otro tanto puede afirmarse de modelos importados como el de la gobernanza sociopolítica o gobierno compartido con actores de la sociedad civil o del mercado (Kooiman, 2004; Aguilar Villanueva, 2009). La perniciosa herencia del colonialismo interno y la prevalencia de instituciones extractivas marcan diferencias de fondo entre las excluyentes sociedades latinoamericanas y las sociedades más incluyentes de Europa o de Norteamérica. En el México de hoy, como en el de ayer, seguimos lidiando con fenómenos tan extendidos como la discriminación y el racismo, ese legado universal de la conquista de unos pueblos por otros que, con grupos sociales y etnias separadas por distintos colores, culturas y lenguas, hace ver a los grupos dominados (es decir, a las mayorías), como objeto “natural” de explotación, como escribió Pablo González Casanova. Acaso la gobernanza sociopolítica sea un enfoque útil en las sociedades “solidarias” que describe Habermas. En México, la formulación acrítrica de políticas públicas inspiradas en ese modelo no impidió que la mayoría de los trabajadores se hundiera en la pobreza y el país se deslizara hacia la inseguridad y la violencia.

La inestabilidad política y social inherente a las sociedades excluyentes hace aún más im-

perativas las políticas redistributivas de la riqueza y el poder, no sólo por consideraciones de equidad, sino también de gobernabilidad. Sin embargo, esas políticas son más difíciles de implementar en países con tanta desigualdad y polarización social, entre otras razones por el mayor poder de las elites vinculado a la concentración de la riqueza junto con el menor poder de los grupos mayoritarios, resultado de su pobreza y marginación (Przeworski, 1998). La concentración de la riqueza es, a fin de cuentas, la concentración del poder. En las sociedades excluyentes el desbalance de poder entre ricos y pobres es mucho mayor que en las sociedades incluyentes, lo que propicia una mayor resistencia de los grupos dominantes a la redistribución, y también su mayor capacidad para frenar y revertir eventuales políticas redistributivas. En sociedades excluyentes como la mexicana, con sus elites acostumbradas desde tiempos de la Colonia a ignorar las demandas y necesidades de las mayorías, el papel compensador del Estado democrático es imprescindible. Solamente una visión ideologizada de la política pública, como la asociada al modelo neoliberal del gobierno, pudo negar capacidad de agencia a los gobiernos democráticamente electos y pretender que las políticas públicas, para ser tales, debían ser consensadas en redes de actores donde por definición no estaban representadas las mayorías no organizadas mientras los intereses de las clases acomodadas estaban sobrerrepresentados.

El pensamiento neoliberal, hoy en retirada en América Latina, no es el mejor consejero para la política pública. Pone demasiado énfasis en los intereses del mercado al tiempo que descuida los intereses de las mayorías, por lo que su inevitable corolario, donde quiera que se haya convertido en el inspirador de las políticas públicas, es la concentración del ingreso y el incremento de la desigualdad. Esto es aún más cierto en sociedades excluyentes como la mexicana, con su secular herencia de desigualdad y sus instituciones económicas histórica-



mente extractivas. En países como México y otros de América Latina, el desinterés de los gobiernos neoliberales y de las elites en las causas de las mayorías deviene en una fuente de tensiones sociales que ponen en riesgo la estabilidad política y la gobernabilidad e incluso la paz social.

La adopción acrítica de modelos de gobierno y políticas públicas concebidos para otros mundos ha resultado costosa para México, un país que hoy se distingue por la abultada pobreza de sus mayorías, su desigualdad abismal y sus altos índices de inseguridad, violencia y crimen organizado. Para avanzar hacia la sociedad incluyente en México y en América Latina es necesario tomar distancia de esos modelos y construir teoría del gobierno y la política pública que parta del conocimiento profundo de nuestra historia y de nuestras realidades. Es una tarea pendiente.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2016). *Por qué fracasan los países*. México: Crítica-Paidós.
- Aguilar Villanueva, L. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial (2022). *Crecimiento de la productividad en México: Comprendiendo las dinámicas principales y los determinantes clave*. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/mexico/publication/crecimiento-de-la-productividad-en-mexico>
- Blanco, I. y Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno relacional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*. Vol. XII: 5-42.
- Bonfil Batalla, G. (1990). *México profundo. Una civilización negada*. México D.F.: Grijalbo.
- Canto Sáenz, R. (2021). Vecinos distantes. Sociedad civil y clases trabajadoras en México. *R. Torres Martínez* (pp. 227-257). México: UNAM.
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (2017). *Concluye la segunda ronda de negociaciones del proceso de modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Análisis y reacciones en los tres países*. México: Senado de la República.
- Chinas Salazar, D. (2007). *La privatización del sistema de pensiones en México. Reforma a la ley del ISSSTE*. Guadalajara: XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2022). *Pobreza en México*. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- Elizondo Mayer-Serra, C. (2017). *Los de adelante corren mucho. Desigualdad, privilegios y democracia*. México D.F.: Debate.
- Enamorado, T., López-Calva, L., Rodríguez-Castelán C. y Winkler H. (2016). Income Inequality and Violent Crime: Evidence from Mexico's Drug War. *Journal of Development Economics*. Vol. 120: 128-143.
- Expansión (2018). Estos son los mejores (y peores) salarios mínimos en Latinoamérica. *Expansión*. Disponible en <https://expansion.mx/economia/2018/01/09/estos-son-los-mejores-y-peores-salarios-minimos-en-latinoamerica>
- Fajnzylber, P., Lederman D. y Loayza N. (2002). Inequality and Violent Crime. *Journal of Law and Economics*. Vol. XLV: 1-40.
- FKA y UIA (Fundación Konrad Adenauer y Universidad Iberoamericana) (2017). *México: País de pobres y no de clases medias*. México: GEDISA.
- FMI (International Monetary Fund) (2015). *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. Washington D. C.: International Monetary Fund.
- González Casanova, P. (2009). *El colonialismo interno*. En Pablo González Casanova, *De la sociología del poder a la sociología de la explotación. Pensar América Latina en el siglo XXI* (pp. 129-156). Bogotá: CLACSO.
- Habermas, J. (2006). *Más allá del Estado Nacional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Habermas, J. (2010a). *Facticidad y Validez*. Madrid: Trotta.
- Habermas, J. (2010b). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Madrid: Paidós.
- Hoff, C. y Stiglitz J. (2002). *La teoría económica moderna y el desarrollo*. En M. Gerald Meier y Joseph Stiglitz (Eds.). *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva histórica* (pp. 389-461). México D.F.: Banco-Mundial y Alfaomega.
- Humboldt, A. (2014). *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*. México D.F.: Porrúa.
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Núm. 16: 171-194.
- Levy, S. (2017). *Seguridad social. Una salida al callejón sin salida*. En Héctor Aguilar Camín, Luis de la Calle, María Amparo Casar, Jorge Castañeda, José Ramón Cossío Díaz, Eduardo Guerrero, Santiago Levy y José Woldenberg (Eds.). *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. (pp. 297-307). México D.F.: Debate-Nexos-Universidad de Guadalajara.
- Linz, J. (2005). El pasado, presente y futuro de la política comparada: un simposio. Entrevistas de Gerardo Munck y Richard Snyder. *Política y Gobierno*. Vol. XII, Núm. 1: 127-156.
- Martínez, J. (2015). *Alcance de la reforma laboral de 2012 y decisiones legislativas pendientes en la materia*. México D.F.: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Observatorio de Salarios-EQUIDE (Instituto de Investigación para el Desarrollo con Equidad) (2016). *Informe Anual del Observatorio de Salarios 2016. Los salarios y la desigualdad en México*. Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Disponible en [http://redsalaros.org/informes/leer/informe\\_2016\\_observatorio\\_de\\_salarios/56](http://redsalaros.org/informes/leer/informe_2016_observatorio_de_salarios/56)
- Observatorio de Salarios-EQUIDE (Instituto de Investigación para el Desarrollo con Equidad) (2018). El sexenio del empleo precario y los bajos salarios. *Policy brief-Análisis de Coyuntura*. Núm. 2. Disponible en: [policy-brief-analisis-de-coyuntura-no-2-el-sexenio-del-empleo-precario-y-los-bajos-salarios-1\\_1545929893.pdf](http://policy-brief-analisis-de-coyuntura-no-2-el-sexenio-del-empleo-precario-y-los-bajos-salarios-1_1545929893.pdf) (oducal.com)
- Ortega y Medina, Juan A. (2019). *Estudio introductorio al Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM. Disponible en: <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/644/humboldt.html>
- OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief) (2018). *México justo: propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad*. México D.F.: OXFAM.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010). *Informe sobre desarrollo humano. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.
- Prats, J. (2005). *De la burocracia al management: Del management a la gobernanza (Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Przeworski, A. (1998). El Estado y el ciudadano. *Política y Gobierno*. Vol. 2: 341-379.
- Rivera R., Miguel A., Robert V. y Yoguel G. (2009). Cambio tecnológico, complejidad e instituciones: El caso de Argentina y México. *Problemas del Desarrollo*. Vol. 40, Núm. 57: 75-109.
- Silva Herzog, J. (1967). *A un joven economista mexicano*. México D.F.: Empresas editoriales.
- Van Gestel, N. y Christine T. (2004). Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: Institucionalismo y nueva gestión pública. *Gestión y Política Pública*. Núm. XIII: 427-467.

