

POPULISMO Y POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO, 1933-1982

Sergio Martín¹

Resumen

En el análisis histórico-económico ignoramos en ocasiones el contexto político-social donde se desenvuelve la política económica, lo que implica perder de vista su intencionalidad. El objetivo de este estudio es presentar un marco conceptual del populismo a donde referir la política económica. La hipótesis que se propone es que el populismo como fenómeno político abarca un periodo continuo de 1933 a 1982, lo que permite entender mejor la política económica instrumentada, su lógica y resultados. La continuidad del populismo en este periodo fue posible porque se dejó de depender de líderes carismáticos y se crearon instituciones materiales e inmateriales que conformaron una trama social, cultural y política. A este fenómeno le denominamos *populismo institucional*. En este contexto, la política económica que se implementó fue inconsistente en ciertos momentos lo generó una política de arranque-freno, con crisis y programas de estabilización. Los incentivos para su instrumentación fueron un contexto político-social y económico de grandes carencias y desigualdades y como contraparte un gobierno cuyo ascenso y permanencia se legitimaba en el alivio de estas circunstancias. A esta política económica la denominamos *populismo económico*. Su ocurrencia no implica que sea inevitable en un contexto populista, pero la probabilidad de su materialización es significativa. El aporte del estudio es conceptualizar históricamente la política económica bajo una óptica político-social populista e introducir formalmente en el análisis las categorías del populismo institucional y económico. Éste último ponderado como un fenómeno económico que no determina al populismo, el cual es una categoría política, fuera de la esfera económica.

Palabras clave: populismo; populismo institucional; populismo económico; política económica; crisis económicas

Abstract

In historical-economic analysis, the political-social context in which economic policy takes place is sometimes ignored, which implies losing sight of its intentionality. The objective of this study is to present a conceptual framework of populism to which economic policy refers. The hypothesis proposed is that populism as a political phenomenon covers a continuous period from 1933 to 1982, which allows a better understanding of the economic policy implemented, its logic and results. The continuity of populism in this period was possible because it ceased to depend on charismatic leaders and created material and immaterial institutions that formed a social, cultural and political fabric. We call this phenomenon institutional populism. In this context, the economic policy that was implemented was inconsistent at certain times and was generated by a stop-and-go policy, with crises and

¹Editor Archivo de Historia Económica de México, 1933-1982, <http://archivohistoriaeconomicamexico.com/> ; email: sergiomartin007@gmail.com; orcid: 0000-0002-5877-4880.

stabilization programs. The incentives for its implementation were a political-social and economic context of great deprivation and inequalities and as a counterpart a government whose rise and permanence was legitimized in the relief of these circumstances. We call this economic policy economic populism. Its occurrence does not imply that it is inevitable in a populist context, but the probability of its materialization is significant. The contribution of the study is to conceptualize economic policy historically from a populist political-social perspective and formally introduce into the analysis the categories of institutional and economic populism. The latter is considered an economic phenomenon that does not determine populism, which is a political category, outside of the economic sphere.

Key words: populism; institutional populism; economic populism; economic policy; economic crises

Introducción

En el análisis histórico-económico ignoramos en ocasiones el contexto político-ideológico donde se desenvuelven los fenómenos económicos, lo cual rinde una perspectiva incompleta y falta de sentido para entender al objeto de estudio. En efecto, en el caso particular de la política económica su intencionalidad se pierde y la evaluación de sus resultados es equívoca. Sin esta ubicación político-social la crítica a una política económica inconsistente cae en el vacío y solo queda atribuirla a la incapacidad de los gobernantes o al azar. Lo obligado es poner en el centro de la discusión las causas político-ideológicas que expliquen las razones de su instrumentación y consecuencias. Sachs (1989, p. 5) señala que “Desde luego...un punto crucial en la comprensión del populismo económico es el entendimiento apropiado de la base política y los objetivos políticos de los líderes populistas”. Igualmente, Drake (1992, p. 47) plantea que:

...el populismo latinoamericano no puede explicarse como un conjunto irracional de medidas económicas autodestructivas que pretenden redistribuir el ingreso mediante el gasto deficitario. Detrás de esas políticas se encuentra la lógica política que impulsa el surgimiento y la repetición de programas populistas a pesar del consejo cauteloso de los economistas ortodoxos.

Por ello, el objetivo principal de este estudio es elaborar un marco conceptual del populismo al cual remitirse para observar el contexto político-ideológico de la política económica instrumentada en México y así explicar mejor su lógica y resultados en 1933-1982.

Las preguntas que queremos contestar son: ¿Es el populismo la categoría analítica que describe la naturaleza y funcionamiento de la matriz política-social y económica en 1933-1982, lo cual permite hablar de una unidad de relato? ¿Es posible desprender de esta categoría

los conceptos de populismo institucional y populismo económico? ¿De qué depende el populismo institucional para trascender como tal? ¿Genera el populismo necesariamente una política económica incongruente o solo incentiva la generación de dicha política con una alta frecuencia?

La hipótesis de esta investigación afirma que el populismo como fenómeno político no se restringió solo a determinadas épocas, como podrían haber sido las administraciones de Cárdenas, Echeverría y López Portillo, generalmente aceptadas como tales, sino que abarca un periodo continuo desde 1933 a 1982.² Es cierto que la intensidad con que se manifestó el populismo fue desigual y por sus resultados económicos pareciera que no lo hubo, por ejemplo, de 1958 a 1970. Sin embargo, la política económica inconsistente no solo se manifiesta con desbalances internos como la inflación o externos como los que pueden aparecer en la balanza de pagos, sino con otras políticas públicas que producen un desempeño económico distorsionado e ineficiente. Asimismo, la continuidad del populismo a lo largo de medio siglo de historia es posible debido a que por razones históricas dejó de depender de líderes carismáticos y creó instituciones materiales e inmateriales que conformaron una trama social, cultural y política única. El populismo que podría adjudicarse solo al presidente Cárdenas, por su particular estilo político, se proyectó como el modelo a seguir en las décadas subsecuentes. Este fenómeno que trasciende a líderes carismáticos lo denominamos *populismo institucional*. En este contexto, la política económica que se implementó fue esencialmente inconsistente produciendo crisis con cierta periodicidad. El origen de tal política económica son los incentivos que genera un régimen populista. Esto no implica que tiene que ser así necesariamente, sino que la probabilidad de su realización es significativa. Los incentivos para ello están en un contexto político-social y económico de grandes carencias y desigualdades y como contraparte un gobierno cuyo ascenso y permanencia se legitima en el pronto alivio de estas circunstancias de acuerdo al marco ideológico que proviene de la Revolución Mexicana.³

² Véase Bazdresch y Levy (1992) quienes restringen el fenómeno a estas administraciones. Sin embargo, Cárdenas (2008) discrepa en el caso del sexenio cardenista.

³ Véase Sachs (1989).

El enfoque para aproximarse al concepto de populismo será más funcional que teórico al enfatizar la utilidad de esta noción para describir la matriz político-social y económica mexicana y definir qué se entiende por ella, así como por las derivaciones clave que se proponen: el populismo institucional y el populismo económico. En efecto, el concepto de populismo institucional, el cual se expresa en la literatura relevante de manera marginal, podría tener una proyección de interpretación fructífera para analizar la realidad mexicana del periodo en estudio. Por último, el concepto de populismo económico será desarrollado para integrarlo a la argumentación de la investigación con un nivel de legitimidad conceptual más precisa en comparación al uso que se le ha dado hasta ahora.⁴

El estudio se restringirá a Latino América, limitación que se sustenta en tres aspectos: i) si bien el populismo ha tenido una variedad de expresiones en otras latitudes, el fenómeno ha ocurrido frecuentemente en esta región y en muchos sentidos se le asocia estrechamente a la misma;⁵ ii) esta alta ocurrencia se refleja en una extensa literatura que viene a confirmar el interés académico y de los medios en lo acaecido en la región;⁶ y iii) dado que el caso de estudio se refiere a México, se considera adecuado ofrecer un contexto geopolítico y cultural lo más cercano y relevante posible.⁷

Igualmente, el periodo de estudio del populismo será el siglo XX y de los años treinta hasta los años ochenta para dar cuenta de los casos que se consideren relevantes en esta aproximación al concepto de populismo. Esta etapa, además de ser coincidente con el de la investigación, es también cuando se presentan los casos más emblemáticos o clásicos del populismo.⁸ No obstante, se harán referencias a años posteriores cuando sea relevante para fortalecer los argumentos que se hagan sobre el tema. Sin embargo, a fines de los años noventa, el populismo después de haberse batido en retirada obligado por el empuje del

⁴ Esto en contraposición a Dornbush y Edwards (1992).

⁵ Véase Mudde y Rovira (2017).

⁶ Véase Jansen (2011)

⁷ Véase Viguera (1993) para una revisión crítica de las interpretaciones sobre el populismo en América Latina.

⁸ Dadas las consecuencias de la Gran Guerra, la Gran Depresión y posteriormente la Segunda Guerra Mundial se presentan los casos de Cárdenas de México (1934-1940); Perón de Argentina (1946-1955); Vargas y sus seguidores de Brasil (1951-1964); y Velasco de Perú (1968-1975). Posteriormente, Echeverría (1970-1976) y López Portillo (1976-1982) de México, Perón de Argentina (1973-1976); y García de Perú (1985-1990).

neoliberalismo, reaparece como neopopulismo en Venezuela, Bolivia, Ecuador y otros países.

En la primera sección desarrollamos la que será nuestra versión de populismo, en el contexto de la controversia sobre la noción de populismo; enseguida se tocan las dimensiones del populismo institucional y a continuación lo referente al populismo económico. Posteriormente, tratamos el caso de México para determinar bajo que principios el periodo de estudio 1933-1982 puede ser considerado una unidad de relato y utilizar los conceptos de populismo, populismo institucional y populismo económico para describirlo e interpretarlo. Por último, a manera de conclusiones resumimos los hallazgos del estudio.

La controversia sobre el concepto de populismo

Es prácticamente rutinario en la literatura plantear que el concepto de populismo no tiene un riguroso análisis teórico⁹ o que no hay un consenso teórico al respecto.¹⁰ Se dice que es un concepto demasiado flexible para fijar su significado.¹¹ Se habla de que es un concepto vacío, ambiguo, elusivo, incluso, equívoco;¹² todo lo cual lo hace presa fácil de su vulgarización en los medios de comunicación. Su aplicación es extensa para describir diversos fenómenos políticos, en etapas específicas de desarrollo,¹³ diferentes momentos

⁹ Véase Laclau (1980)

¹⁰ Véase Horowitz (1990, p. 212) quien afirma: "...no existe un consenso verdadero de cuál es el significado del populismo ni de cuales regímenes o movimientos deben ubicarse con el concepto...Laclau considera que es posible denominar populistas a Hitler, Mao y Perón."

¹¹ Véase Knight (2012, p. 165). El autor expresa: "Tengo serias dudas acerca del 'populismo' como una categoría analítica robusta, especialmente cuando es utilizada para describir una familia de movimientos/regímenes específicos en Latino América —en lugar de un simple estilo político el cual se manifiesta a través de un periodo extenso de tiempo y espacio...Sin embargo, esta categoría puede servir como una flexible — y bastante convencional — etiqueta para movimientos/regímenes que combinan (a) movilización de masas; un fuerte atractivo [appeal] popular, posiblemente centrado en (c) un líder carismático; (d) aparentemente (aunque algunas veces reales) políticas de redistribución; (e) nacionalismo; pero el cual (f) no es socialista o comunista, ni (usualmente) impecablemente democrático" Otros muchos autores plantean esta duda, entre otros, véase Müller (2016).

¹² Véase Tindall,(1972); Dix (1985); Canovan (1984); y Dornbusch y Edwards (1992).

¹³ Véase Ianni, (1973, p. 109), quien expresa: "el populismo no es una ruptura con el pasado político de la clase obrera. Constituye una etapa del movimiento político obrero que corresponde al lapso en que los precursores de la urbanización, la industrialización y el crecimiento del sector terciario transformaron de un modo profundo la composición interna de la sociedad." Por su parte, Germani (1971), plantea el populismo como una fase de transición hacia la modernidad.

históricos y en disímiles ubicaciones geográficas.¹⁴ Asimismo, su connotación ha devenido a tener una carga negativa que se aplica para agraviar a prácticas políticas, partidos políticos o políticos.¹⁵ Estas características y su uso indiscriminado como un concepto en que cabe todo hacen que su utilización en investigaciones académicas haya sido criticada por falta de rigor teórico y metodológico.¹⁶

Todo ello provoca la interrogante de cuál es su validez como concepto con estas limitaciones tan evidentes. Sin embargo, la utilización del concepto de populismo se ha mantenido o incluso, sospechamos, ha aumentado a pesar de la falta de consenso teórico y múltiples objeciones. Efectivamente, es vigente en la investigación social y política, lo que hace suponer que es de utilidad para los investigadores al ofrecer un poder explicativo de diversos episodios. Igualmente, en la extensa literatura cada autor ofrece su enfoque y su definición de populismo.¹⁷

El populismo como categoría de análisis es útil

Nuestro interés en el concepto populismo es central, para el propósito de la presente investigación, pues ofrece la intencionalidad y la fundamentación de la política económica. No obstante, el objetivo de este estudio es modesto en sus medios al no buscar una definición propia de populismo, sino tratar de esclarecer su naturaleza a través de lo que consideramos son planteamientos plausibles, es decir, que admiten justificación, y que la literatura especializada ha propuesto. Utilizaremos una definición que sea, más que precisa, funcional para entender la complejidad del fenómeno que intenta describir el concepto de populismo. Por ello, el planteamiento de Knight (1998, p. 223) es la interpretación que favorecemos sin

¹⁴ Por ejemplo en Rusia y Estados Unidos.

¹⁵ Mudde (2004, p. 542), señala que hay “dos interpretaciones dominantes del término populismo, ambas altamente cargadas y negativas...en la primera el populismo se refiere... a la política que tiene un discurso emocional y simplista...en la segunda interpretación, populismo se utiliza para describir políticas oportunistas con el objetivo de complacer rápidamente a la gente/votantes...” Asimismo, Mudde y Rovira (2017) definen populismo como una política ordinaria dirigida por líderes carismáticos sin un perfil sobresaliente.

¹⁶ Véase, por ejemplo, Roxborough (1984); Knight (1994); y Quintero (1980).

¹⁷ Dix (1985, p.29) señala que “El populismo es uno de esos términos (democracia es otro) que es frecuentemente utilizado en el estudio de la política y varía de significado de un contexto a otro y de un autor a otro”

pretender que sea la mejor lectura o enfoque para dilucidar el concepto.¹⁸ Este autor plantea que el populismo se puede definir de mejor manera:

...en términos de un estilo político característico, el cual involucra una relación manifiesta con “el pueblo”, una mentalidad de “ellos-nosotros” y (frecuente, pero no necesariamente) un periodo de crisis y movilización; asimismo, ninguna de estas características hace al estilo político excepcional, anormal...¹⁹

Para este autor esta definición en términos de “estilo” tiene la cualidad de flexibilidad que otras definiciones más precisas no tienen.²⁰ Knight (1998) advierte también que el concepto de populismo no denota ideología, periodo histórico particular, alianza de clases o ubicación geográfica, lo cual se encuentra en coincidencia con otros autores.²¹ Podemos decir que en los casos estudiados de populismo la ideología de cualquier índole no aparece y que lo más que es posible encontrar son algunos coqueteos con la socialista u otras similares por sus principios sociales y populares. El confinar el populismo a un periodo histórico excluye a otros muchos casos. La alianza de clases puede darse, pero no es una característica que identifica plenamente el populismo.²² La ubicación geográfica, por ejemplo, en Latino América, excluye muchos otros casos de diversas latitudes que podrían ser calificados de populistas.

¹⁸ Otros autores proponen definiciones consistentes como es el caso de Roberts (1995); Drake (1992); y De la Torre (1992). Estas nociones permiten abarcar temporalidades y regiones diferentes, así como otros aspectos relevantes.

¹⁹ Otra definición sobre la lógica del populismo es propuesta por Müller (2016, p. 37), quien señala: “El populismo es una imaginación moralista de la política... pero... ultimadamente ficcional, el pueblo contra la elite considerada corrupta...”

²⁰ Esta definición de “estilo político” que propone Knight no deja de tener sus señalamientos. Por ejemplo, Philip, (2002, p. 212) apunta: “...Knight ha buscado redefinir el populismo en términos del estilo político del candidato. Esto no es una nueva interpretación en general, ya que tiene una resonancia con autores anteriores tales como Laclau... quien se enfocó principalmente en el discurso político...Un estudio del atractivo [appeal] personal es ciertamente defendible intelectualmente como un estudio de discurso, pero, a menos que consideramos que el atractivo personal interactúa con instituciones, éste no nos dice mucho acerca de los resultados políticos.”

²¹ No obstante, Mudde (2004, p.543) define al populismo como “una ideología que considera a la sociedad separada en dos grupos homogéneos y antagónicos, la ‘gente pura’ *versus* ‘la elite corrupta’, la cual argumenta que las políticas deberían ser una expresión de la voluntad générale [voluntad general] de la gente”. En contraste, Krauze (2017) señala que “El populismo es un término resbaloso...Es una forma de poder, no ideología.”

²² Ejemplos de autores que enfatizan la base heterogénea del populismo son M. Connif, T. Di Tella y O. Ianni, citados por Weyland, (2001).

La definición del populismo se encuentra en el dominio de la política;²³ asimismo, “el pueblo” se constituye en un mínimo común denominador que puede ser aplicado a otros conceptos y que implica la dicotomía “ellos-nosotros”. Donde “ellos”, que pueden ser los extranjeros, la clase adinerada, la clase política, los inmigrantes, los intelectuales; se contraponen a “nosotros” que somos la encarnación de “el pueblo”.

El planteamiento que hace Knight (2012), el cual es también compartido por Philip (2000) y Crabtree (2000), señala que los conceptos son útiles en tanto ayuden a comprender la realidad y ordenar la discusión. Al parecer, por ello, el concepto de populismo ha logrado sobrevivir como categoría de estudio.

La extensión del concepto del populismo a populismo institucional

El populismo deviene en populismo institucional cuando se desarrolla un andamiaje sustentado en instituciones y no necesariamente dependiente de un líder carismático o circunstancias coyunturales; asimismo, un complemento de la institucionalización del populismo es la formación de movimientos de masas a lo largo de un periodo extenso de tiempo.

Córdova (1973), Sanderson (1983), Knight (1998) y Cammack (2000) sugieren o implican el concepto del populismo “institucional”, el cual involucra la creación de instituciones y fuerzas políticas que apoyan al régimen o regímenes populistas que se consolidan en el tiempo bajo varios líderes que se suceden.²⁴ Estos últimos utilizan las instituciones que se crearon con diversos fines para mantener el sistema y van instaurando otras conforme las necesidades de adaptación a choques internos y externos aparecen, así como cuando se requiere un mayor control. Este fenómeno al materializarse en un largo periodo tenderá a tener una intensidad variable en el tono o estilo político que lo caracteriza como populista. Esta noción de populismo institucional anida obviamente en el concepto de

²³ De acuerdo a Wayland (2001, pp.4 y 18): “...diversos académicos...identifican la política como dominio central [del populismo] y declaran las características socioeconómicas como lógicamente accidentales...Esta conceptualización deja la relación de factores políticos y socioeconómicos abierta para la investigación empírica, en lugar de estipularlos *a priori*.”

²⁴ En alguna medida Roberts (2006, p. 130) también sugiere el concepto al referirse cómo Cárdenas “formó un bloque hegemónico capaz de dominar la política mexicana por los siguientes sesenta años”. Esta última perspectiva o una similar es frecuente encontrarla en diversos autores; véase, por ejemplo, a Águila (2010).

populismo que es de donde proviene, pero no ha tenido un desarrollo teórico específico. Esto hace necesario recurrir a la argumentación que algunos autores han hecho al tratar el concepto.

El concepto de populismo institucional en la literatura

Córdova (1973, pp. 61 y 93) explicita la noción de populismo institucional cuando habla del autoritarismo y la necesidad de emplear a fondo la movilización del poder para enfrentar una oposición significativa y señala que la conservación de las formas institucionales es también necesaria y concluye que:

Quizá esto último sea lo que más diferencia y separa el populismo mexicano...del populismo de otros países de América Latina, por ejemplo, el varguista en el Brasil o el populismo peronista en la Argentina. En estos casos el populismo no se ha hecho sistema institucional y ha dependido fundamentalmente de la personalidad carismática de sus líderes.

En el mismo sentido, Sanderson (1983, p. 327) señala que:

En contraste a otras experiencias populistas en América Latina, el populismo mexicano revolucionario tradicional –como una coalición movilizadora multi-clase con un diseño de desarrollo nacionalista relativamente coherente– devino en un componente institucionalizado del panorama político mexicano a través del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Knight (1991, pp. 231, 232 y 236) sugiere el populismo institucional en varias instancias en una de sus obras:

...el populismo tiende a ser el producto de la crisis y la confrontación; por lo tanto, tiene un periodo de vida limitado y con el tiempo tiende a perder momentum y caer o en algunos casos a convertirse en una rutina, por lo cual el brote populista inicial se deriva eventualmente en unos canales más durables, institucionales y mediados por las instituciones políticas. Un peronismo temprano, radical, espontáneo y populista da lugar a un peronismo tardío más conservador, controlado y elitista. *El populismo cardenista preparó el trabajo preliminar para la revolución “institucional” de los años cuarenta y después...* Incluso después del substancial giro a la derecha de los años cuarenta, elementos de populismo –es verdad, debilitados y travestidos –pervivieron en la política mexicana. Cárdenas se mantuvo como figura clave; el ejido sobrevivió; subsecuentes administraciones –al menos hasta los años ochenta – continuaron complaciéndose en una retórica populista y ocasionales estallidos de reformas “populistas”, Echeverría siendo el caso clásico. Una especie de *insulso populismo institucional* reemplazó a la variedad personal más dinámica de los años treinta. Sin embargo, sirvió para mantener una (débil) legitimidad para el régimen mexicano, asegurándose así en contra de un descenso descarado en un autoritarismo burocrático. (Énfasis nuestro)

Cammack (2000, pp. 156 y 157) por su parte sugiere el concepto de populismo institucional en el periodo del populismo clásico de los regímenes de Brasil, Argentina y México. En su argumento sobre la aparición y desarrollo de este periodo menciona que el éxito de las convocatorias populistas dependió de si tuvieron un apoyo institucional o no:

...el “momento” de una convocatoria [appeal] populista al pueblo sin mediación de las instituciones políticas establecidas fue de corta vida. Donde los proyectos populistas fueron establecidos exitosamente fue desde una posición de poder en el estado previamente obtenida — Cárdenas, Perón y Vargas, todos ellos construyeron sus regímenes desde la presidencia. Ellos tuvieron éxito a través de crear nuevas instituciones y moldear nuevas fuerzas políticas desde el interior del estado — los conocidos movimientos de trabajadores controlados por el estado y los partidos políticos fundados y respaldados con los recursos del estado. En tanto que el “momento” populista se realice fuera de las instituciones, su duración será breve, sin duda.

Estas perspectivas que dan lugar a considerar la existencia de un populismo institucional no son compartidas por Weyland (2001, p.14) quien plantea que si el líder busca mantener su control a través de un partido, éste debe ser débil para no interferir con su control personal. No obstante, si el partido se fortalece y convierte al líder en un funcionario del partido entonces pierde la caracterización de populista. Por ello “el éxito político transforma al populismo en un control político diferente que depende de estrategias no populistas. Por lo tanto, el liderazgo populista tiende a ser transitorio...” El autor pone a pie de página al Partido Socialista de Chile y al PRI de México como ejemplos de cuando se ha perdido esta característica de populista.

Observamos que el andamiaje institucional y la formación de nuevas fuerzas políticas crean las condiciones para que el populismo perdure y no se reduzca al episodio generalmente representado por un líder carismático o circunstancias coyunturales. Otro elemento importante a destacar es el proceso de las fases o intensidades o estilos que pueden presentarse en el populismo institucional: fases radicales transitan a fases conservadoras, o de un estilo político personal “dinámico” a estilos políticos “insulsos”. Por último, tenemos el incentivo que ofrece el estilo político del populismo para conservar la legitimidad que hace posible la gobernabilidad.

Una precisión necesaria con respecto al populismo económico

Dado el contexto de populismo y populismo institucional es ahora necesario establecer la relevancia de lo que se denomina populismo económico. En primer lugar analizaremos lo que generalmente se conoce como populismo económico y lo equiparemos como sinónimo de política inconsistente, así como cubriremos la crítica acertada que se hace a este enfoque.²⁵ Posteriormente, mostraremos como la cohabitación de un régimen/líder populista con políticas económicas responsables si bien es posible, no es frecuente y se debe a circunstancias particulares. Se exploran los incentivos que hacen que un régimen/líder populista tienda con mayor probabilidad a instrumentar políticas económicas inconsistentes y que otro, uno democrático liberal, sea menos propenso a hacerlo. Igualmente se cubre el caso de cuál es la lógica de que los regímenes populistas sean propensos a la mecánica de arranque-freno (*stop-and-go*).

Una noción equívoca de populismo económico

Dornbusch y Edwards (1992, p. 17) han planteado en el análisis económico la categoría de populismo económico,²⁶ la cual definen como:

...un enfoque de la economía que destaca el crecimiento y la redistribución del ingreso y menosprecia los riesgos de la inflación y el financiamiento deficitario, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos ante las políticas agresivas ajenas al mercado.

La noción de populismo económico así definida no ha sido fácilmente aceptada, aun cuando ha tenido una difusión importante en la literatura, ya sea para adoptarlo o criticarlo. Knight (1998, pp. 241-242) manifiesta su objeción de esta manera:

No tengo problema con la narrativa económica... [de Dornbusch y Edwards]... El problema aparece de nuevo, no obstante, con el supuesto ajuste o acomodo entre políticas económicas y formas políticas... [asimismo]... debemos notar que las graves políticas de arranque-freno (*stop-and-go*) características del 'populismo económico' no están confinadas a los gobiernos populistas..."²⁷

²⁵ Véase en especial Dornbusch y Edwards (1992).

²⁶ Otro autor que utiliza el término de populismo económico es Bresser (1991) quien cita a Canitrot, Guillermo O'Donnell y Carlos Díaz-Alejandro como otros autores que han escrito sobre el tema.

²⁷ Knight, "Populism and neopopulism in Latin America", pp. 241-242.

El planteamiento de Knight sugiere que la política económica que contiene los elementos que estos autores indican, y que en este estudio denominaremos “política económica inconsistente”, puede también presentarse en regímenes no populistas; y, por el contrario, una política económica que es opuesta a estas características y que se puede llamar “convencional”, puede presentarse en regímenes populistas. Philip (2000, p.212) señala acertadamente que el “...populismo no es necesario ni suficiente para aplicar políticas irresponsables. Ha habido un gran número de presidentes quienes han sido irresponsables, pero no populistas...la elección de políticas no debe confundirse con identidades institucionales” Rabello y Ronci (1992, p. 198) señalan que “No podemos afirmar que los fracasos económicos se asocian siempre con las políticas populistas. Por tanto, el concepto del populismo económico deja de tener sentido para la identificación de las políticas”

Luego entonces, el “populismo económico” tal como lo interpretan Dornbusch y Edwards (1992) no es un factor que identifique a un régimen populista, ya que sería solo una política económica inconsistente. Consideramos en este estudio que el dominio primario del populismo es político, siguiendo a Knight (1998); sin embargo, la asociación con el aspecto económico queda abierto a la investigación empírica, donde se considera que la política económica incongruente de un régimen/líder populista tiene particularidades que se desprenden de su naturaleza política con una alta probabilidad de ocurrencia.

Philip (2000), al tiempo que critica a Dornbusch y Edwards (1992) por su enfoque, cita como contraejemplo los casos de Fujimori de Perú (presidencia: 1990-2000) y Menem de Argentina (presidencia: 1989-1999) que siendo populistas aplicaron políticas responsables. Efectivamente, los antecedentes de los mandatos de Fujimori y Menem explican la combinación poco habitual de populismo y políticas neoliberales. Sin embargo, debemos tomar en cuenta que los predecesores de ambas presidencias, Alan García y Raúl Alfonsín, respectivamente, fueron políticos populistas con resultados económicos altamente negativos de hiperinflación y recesión. El ejercicio de políticas neoliberales fue un esfuerzo de estabilización para detener y aliviar las graves crisis económicas. En el caso de Perú, cuando la situación mejoró gracias al programa de estabilización y a un proceso de privatización que dio recursos al gobierno se ejerció un mayor gasto. En suma, la posibilidad de cohabitación que Roberts (2000) cita del neoliberalismo con el populismo denota un fenómeno de baja probabilidad impuesto por factores ajenos al régimen/líder populista. Otro

contra ejemplo es el caso del inicio del sexenio de López Portillo, cuando la crisis recién heredada de la anterior administración obliga al nuevo gobierno a recurrir a un programa de estabilización del FMI. Este giro ortodoxo dura hasta que la riqueza petrolera recién descubierta permite al gobierno abandonar dicho programa y gradualmente caer en un esquema económico y retórico de corte populista.

Los incentivos del populismo

Los intentos de rápido crecimiento y redistribución del ingreso en una sociedad de múltiples carencias, ignorancia económica y/o utilización de teorías económicas erróneas producen los incentivos que inducen las condiciones en que el fenómeno del populismo económico aparece. La política económica de expansión-crisis-estabilización generalmente asociada a un régimen/líder populista se desprende del objetivo explícito político-social de una mejor redistribución de la riqueza. Asimismo, se considera que constituye una categoría útil para analizar a los regímenes populistas en función de lo que se percibe como la opción de política económica que emana o es más propia o es incentivada por el populismo y que por lo mismo tiene una mayor probabilidad de ocurrir que cualquier otra política, por ejemplo, como se acaba de ver, una de carácter convencional o neoliberal.

Entendemos que la política económica, o cualquier política gubernamental, es un reflejo de la matriz política-social en la que se encuentra, ya sea en términos de contenido o ejecución. El populismo económico es una categoría de análisis en tanto que su contenido se deriva de las características principales que fundamentan el populismo, sin menoscabo de que políticas inconsistentes se puedan presentarse en regímenes no populistas. En un régimen populista no se siguen políticas incongruentes simplemente por errores de conceptualización o implementación, como sucede muchas veces en un régimen democrático liberal o incluso uno autoritario; el sistema político populista incentiva la aparición de políticas incongruentes al tomar decisiones de gasto y distribución sin un financiamiento sano y de largo plazo.

La lógica de la política populista en términos de la instrumentación de la política económica requiere como condición inicial que el régimen/líder populista debe sustentar su legitimidad con crecimiento económico y una mejor redistribución de los beneficios. Sin embargo, el crecimiento económico sustentable es un proceso complejo y no se presta a resultados fáciles y menos en el corto plazo. El tratar de obviar este proceso lleva a una

política económica sin el debido sustento de incentivos adecuados y de sano financiamiento, por lo que simultánea e implícitamente ocurre el menosprecio de los riesgos de diversos desequilibrios macroeconómicos.²⁸ A este respecto Cardoso y Helwege (1992, p. 64) señalan que Sachs (1989) atribuye:

“...gran parte de la inflación de la América Latina a los esfuerzos de implantación de políticas redistributivas...sostiene que el alto nivel de la desigualdad del ingreso latinoamericano crea una presión política para aplicar malas políticas macroeconómicas. En un ambiente de gran conflicto social, los regímenes populistas intentan mejorar la situación de los grupos de ingresos bajos, sobre todo mediante la estimulación de la demanda. El resultado es un conjunto de políticas macroeconómicas insostenible que incluye los déficits gubernamentales y la sobrevaluación de los tipos de cambio. Lo que perpetúa el ciclo del populismo es el hecho de que las políticas expansivas producen resultados favorables al principio.

Efectivamente, un régimen/líder populista adelanta los beneficios prometidos con gastos sin respaldo de ingresos gubernamentales propios o financiamientos adecuados, o al utilizar el margen de recibir una economía en relativa buena forma. Esto se realiza con incrementos del ingreso a las clases populares a través de mayor empleo, subsidios a servicios públicos como el transporte, electricidad, gasolina, servicios médicos, etc.; rentas mínimas a segmentos de la población como adultos mayores, adolescentes, amas de casa, personas con capacidades diferentes, etc.; e incremento del ingreso de los trabajadores, con aumentos generales de salarios mínimos y medios por encima de la productividad, reducción de los impuestos a los estratos medios y bajos, y controles de precios, etc.

Las dimensiones económicas del populismo

A partir del Estado poderoso que el populismo genera, se presentan otras características en lo económico: i) la tendencia a las nacionalizaciones a los capitalistas, sean extranjeros o nacionales, que constituye otra oportunidad para enfrentar a un segmento de esa minoría que oprime a la mayoría y socializar la propiedad; ii) una extensión de este último elemento es el prejuicio sobre la inversión extranjera que implica la explotación del

²⁸ Esto generalmente se expresa en el exceso de gasto sobre ingresos, pero en este estudio esta preocupación no es la única o principal, sino la de una política económica incongruente o inconsistente. En el límite, se puede tener incluso un superávit fiscal global o primario, como sucedió en varias ocasiones en México en el periodo de estudio, pero al mismo tiempo tener inconsistencias en la política monetaria o en la adopción de medidas como pudo ser, por ejemplo, la “mexicanización” de empresas o los subsidios diversos a ciertas actividades.

trabajador nacional por el capital extranjero o el saqueo de los recursos naturales; iii) la apertura al exterior se condena ya que implica competencia con productos del exterior y sacrifica a los pequeños y medianos productores por su falta de capacidad para competir, por lo que se enfatiza el modelo de crecimiento hacia dentro; iv) la creación de empresas públicas, producto de las nacionalizaciones o para romper cuellos de botella o salvar empleos; v) estas manifestaciones, de forma parcial o total representan rasgos contra la economía de mercado, los cuales se acompañan de una retórica del mismo corte que viene a definir más claramente la división de “ellos-nosotros”. Todas estas manifestaciones pueden estar presentes, o solo algunas de ellas, en un régimen populista, ya que el fundamento se encuentra en el estilo político de confrontación y polarización social.

Un papel importante lo juegan también las teorías económicas de corte desarrollista o estructuralista, las cuales bajo un marco de “racionalidad económica” llevan a adoptar políticas incongruentes. Un ejemplo sería la posición del secretario de Hacienda Suárez del presidente Cárdenas, citado por Suárez Dávila (1977, pp. XCII-XCIII), quien justificaba la política económica seguida en su lectura de Keynes:

Dos han sido las tendencias antagónicas que presidieron la política financiera en el periodo azaroso que transcurre entre las dos guerras. Por una parte, la política que considera esencial la estabilidad monetaria, principalmente la exterior, y la necesidad de alcanzarla a cualquier precio. La segunda es aquella que, concediéndole toda su importancia a la estabilidad monetaria, estima que puede haber objetivos más importantes que hay que alcanzar y que hay que sacrificarla cuando llega a constituir un obstáculo para alcanzar tales objetivos.

Torres (1979, p. 288) cita al secretario Suarez en el mismo sentido: “Si por falta...de ahorro, aparece el desempleo y los recursos naturales no pueden ser explotados, es legítimo y conveniente crear dinero por medio de la prensa de imprimir, aún a riesgo de alterar el nivel de precios...”

Un régimen no populista, especialmente de corte democrático liberal, tiende a poseer atributos que son contrarios al populismo: i) generalmente están apegados al espíritu de la libertad de los mercados; ii) tiene contrapesos institucionales y sigue las recomendaciones de los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, etc.); iii) mantienen una

disciplina de mercado, la cual refleja las decisiones de gobierno erróneas en los mercados financieros con resultados negativos; iv) siguen políticas económicas convencionales, que dentro ciertos límites respetan las principales restricciones y equilibrios macroeconómicos, así como los derechos de propiedad; y v) existe una competencia de partidos políticos y una oposición en el congreso, además de la libertad de prensa, que alertan a la población de desviaciones significativas que pueden tener altos costos sociales.

Estos atributos pueden no resultar suficientes o los incentivos de ganancias políticas de corto plazo provocar medidas erróneas o choques internos y externos pueden alterar el rumbo económico o las políticas económicas sufren de una mala implementación. Igualmente, los atributos mencionados representan la posibilidad de que un gobierno con políticas incongruentes en este contexto, donde prevalece la democracia, sea reemplazado por otra fuerza política que prometa la estabilización económica y regresar al cauce. Igualmente, en una economía moderna, la presencia de mercados financieros globalizados impone una disciplina implícita que se manifiesta en desestabilización financiera incluso antes de que las políticas incongruentes entren en acción y tengan las consecuencias negativas que se han comentado. Para resumir, en el contraste entre regímenes populistas y los que no lo son reside la hipótesis del por qué una política económica inconsistente es más probable en un régimen populista que en otro donde predomina una ideología de mercado.²⁹

Otra posibilidad es que un régimen autoritario implemente políticas incongruentes por fallas en la conceptualización y/o en la implementación. En este régimen no existen la mayoría de los contrapesos mencionados para el régimen democrático liberal, pero tampoco los incentivos de complacer a la población o el compromiso de cumplir promesas. En este caso la fuerza militar y la capacidad de control por la coerción es suficiente para la consecución y el mantenimiento del poder.

Las políticas de arranque-freno no son exclusivas de un régimen populista, pero son características propias de éstos.³⁰ La razón es que el ejercicio de exceso de gasto lleva

²⁹ Lo cual no excluye un populismo basado en una discriminación diversa a inmigrantes, de género o de preferencias sexuales.

³⁰ Véanse Skidmore (1995) y Ferrer (1995) quienes ilustran en detalle el fenómeno en el caso de Vargas en Brasil y Perón en Argentina.

generalmente a niveles de deuda de alto riesgo, espiral inflacionaria, devaluación, etc. Los límites objetivos como, por ejemplo, el agotamiento de reservas internacionales, el colapso del acceso al crédito, hacen recular a los gobiernos populistas y aplicar un freno. El reinicio del proceso puede volver a presentarse si la situación ha regresado a un cauce manejable o la necesidad política obliga y se da entonces un mecanismo de probar los límites constantemente para maximizar el exceso de gasto sin llegar a una situación catastrófica en la economía.

En un contexto donde el populismo institucional prevalece puede darse el caso que la necesidad de sobrevivencia del sistema político populista hace que se presenten medidas correctivas.³¹ En este último caso se cuenta además con mecanismos de control que permiten manejar con mayor eficiencia las consecuencias sobre “el pueblo” del freno o las crisis; en este sentido el caso de Fujimori es relevante.³² En los casos de un populismo no institucional donde las instituciones de control no existen o son precarias y el molde de los movimientos sociales no ha sido consolidado, el líder populista y su gobierno son altamente vulnerables a las crisis económicas. En este caso su desplazamiento puede darse por la vía política o militar, lo que acorta necesariamente su existencia.³³

El caso del populismo y el populismo institucional en México

Se considera que el marco conceptual de la sección anterior ofrece los elementos necesarios para aplicarlos al caso de la matriz político-social mexicana como populista en el periodo 1933-1982. Se busca validar que se constituya como una construcción política-social distinta a lo que se observaba en el pasado y a la que toma su lugar posteriormente. Con ello se evita que los aspectos de política macroeconómica que definen el populismo económico en México se traten en un vacío histórico. Cabe aclarar que la ideología de los regímenes en

³¹ Knight (1998) menciona el caso de la economía mexicana en los años sesenta en la llamada etapa del “desarrollo estabilizador”. De acuerdo a lo expuesto sobre los casos de Fujimori y Menem presentados líneas arriba se podría decir que un régimen/líder populista es capaz de instrumentar medidas convencionales o neoliberales para prevalecer.

³² En el caso de los regímenes no populistas, si no existen instituciones adecuadas de control político sobre los movimientos sociales se complica su resolución favorable. En este caso queda la sustitución del gobierno en funciones por otra fuerza política.

³³ En Latino América los golpes de estado por militares han sido frecuentes para resolver una situación donde la intermediación política ha fracasado.

este periodo es más bien un producto *sui generis*, un fenómeno cultural con símbolos propios. Su origen son los reclamos político-sociales del movimiento revolucionario y que si bien contiene rasgos, que algunos calificarían de socialistas, no pertenecen a ningún cuerpo de ideología particular; asimismo, quizá, vista con los ojos de hoy, sea solo una perspectiva progresista, algo adelantada para su tiempo y lugar, cuando y donde se dio.³⁴ Esto establece la unidad de relato del populismo y del populismo institucional en México en el periodo 1933-1982.

Cabe aclarar que la caracterización de la matriz político-social mexicana como populista enumera factores que se encuentran en diversas definiciones de populismo, las cuales no se busca validar o a utilizar estos factores para legitimar la caracterización de populista del caso mexicano. Se reitera que aquí se favorece destacar el “estilo político” que mantiene una relación manifiesta con el “pueblo” y la mentalidad de “ellos-nosotros” como elementos fundamentales, sin menospreciar otros indicadores que ofrecen luz sobre el fenómeno del populismo.³⁵

Los orígenes del populismo

Se tiene una unidad de relato en medio siglo de la historia mexicana con base a la categorización de populismo institucional. Se presenta un relato histórico al fin de la fase armada de la Revolución Mexicana con la promulgación de la Constitución de 1917; posteriormente, se abre paso la fase política la cual evoluciona con la pacificación relativa del país en los años veinte y treinta con el triunfo de la negociación política y la creación del partido político dominante y organizaciones amplias de los trabajadores industriales y campesinos. La resolución de la Gran Depresión determina un giro hacía una nueva concepción de la participación del Estado en la economía. La reformulación política y la coyuntura económica se combinan en los años treinta y generan una matriz política-social distinguible a partir del régimen cardenista.

³⁴ Aguilar (1989, p. 21) señala que “La Revolución Mexicana es a la historia contemporánea de México, lo que la Revolución francesa ha sido a Francia y la soviética a la URSS: la referencia mitológica del presente, un talismán de legitimidad que los gobiernos que se postulan sus herederos esgrimen sin cesar como certificado de origen...”

³⁵ Véase Knight (1998).

El presidente Cárdenas consolida los rasgos principales de la misma y los proyecta hacia adelante y los esfuerzos por mantenerla en los años setenta precipitan su agotamiento al deteriorarse su viabilidad económica e inclusive política. El relato refleja el desarrollo de los mecanismos y arquitectura institucional para lograr la sobrevivencia a pesar del paso de sus líderes. Finalmente, en los años ochenta, se da lugar a otra matriz política-social que inicia un periodo de transición al mostrar rasgos estructuralmente distintos al pasado y con una proyección más acorde a la modernidad de una economía global. En este sentido Parra (2004, p. 393), apunta:

“ El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado pasará a la historia como la presidencia que inició las grandes reformas en la economía y la política mexicanas, cambios relevantes después de 60 años de dominio del binomio ideológico ‘nacionalismo revolucionario’ emanado del Partido Revolucionario Institucional” y acota a pie de página que “...lo que se pretende decir con el binomio ideológico ‘nacionalismo revolucionario’ es una referencia al legado político y económico de la Revolución mexicana de 1910 y la Constitución de 1917.”

Aguilar (1989, p. 28), cita a este respecto a Enrique Montalvo quien apunta: “El proceso de modernización del país va de la mano con el fin del centralismo, de los subsidios, del populismo, es decir, el declive de las formas tradicionales de hacer política...”

Lo que detectamos es que si bien había un guía implícita preestablecida por los principios de la Constitución de 1917, los presidentes en turno imprimieron su personalidad en las políticas a seguir, además de que las coyunturas externas o internas tuvieron una influencia en la formulación final. Se considera que estos últimos factores, el de la personalidad y el de la coyuntura, así como la dinámica política hizo que el populismo institucional tuviera fluctuaciones con respecto a la intensidad de sus rasgos más definitorios, los cuales provocaron fases moderadas alternadas con fases radicales. El caso “clásico” de populismo es el del presidente Cárdenas, con políticas y retórica propias del populismo, además de la construcción de su indudable carisma.³⁶ Quienes lo siguieron de cerca, sin igualarlo, fueron Echeverría y López Portillo, este último en los dos años finales de su

³⁶ El término “clásico” se utiliza en el doble sentido de ser el más representativo del populismo mexicano y el del concepto académico propuesto acuñado por Drake (1992), para incluir a Cárdenas con Vargas y Perón y formar el periodo “clásico” del populismo.

sexenio, principalmente. Ávila Camacho, Alemán, Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz fueron presidentes que por su personalidad o la coyuntura externa o por calmar los ánimos turbados en la administración que les precedió fueron prudentes en su accionar y retórica; en este último grupo se podrían ubicar también los dos años iniciales de López Portillo.

Águila (2010, p. 213), quien sin mencionar explícitamente el fenómeno del populismo institucional, evoca una concepción similar: "...El desarrollo económico de México fue marcado al menos durante medio siglo (entre los años treinta y los ochenta del siglo XX), por la huella del cardenismo" Asimismo, Padilla (1968, p. 708) afirma que "Al iniciarse el gobierno cardenista se sientan las bases del desarrollo económico del México actual, que le da en forma definitiva la semblanza histórica a cinco regímenes presidenciales desde entonces a la fecha."

El "estilo político", por el cual se define el periodo, se manifiesta en México a través de la matriz política-social que se desprende del movimiento revolucionario de 1910 y que se consolida hacia mediados de los años 30 con el cardenismo. Cosío (1972, p. 49) dice acerca de la Revolución Mexicana:

Es verdad que esta no tuvo nunca un 'programa propiamente dicho, ni siquiera el que presentaba la Constitución de 1917; pero sus tendencias principales eran inequívocas: un nacionalismo marcado, un 'populismo' visible y la elevación no solo económica y social, sino concretamente política de los sectores de la población menos favorecidos, o sean los campesinos y los obreros.

Los principales factores de opresión: el clero, las clases adineradas y los extranjeros; se constituyen en el "ellos" y el pueblo en el "nosotros". El movimiento armado de 1910 constituye la movilización popular de origen y las concentraciones obreras y campesinas y más tarde las del sector "popular" representan la fuerza de apoyo atrás de los regímenes posrevolucionarios. Asimismo, la gradual estabilización social y económica que da lugar al movimiento armado hace que el fenómeno del populismo en México no represente un estado de excepcionalidad, sino precisamente de lo contrario, de su institucionalización.

Este esquema se mantiene con mayor o menor intensidad hasta 1982, para iniciar, a partir de ahí, un cambio estructural con un giro neoliberal en la política económica que poco

a poco se va desprendiendo de la simbología y principios de la Revolución Mexicana, no obstante, no deja de conservar elementos anteriores.

Los principios y las características del relato

Para respaldar las aseveraciones sobre la existencia de la unidad de relato del populismo institucional nos servimos del arreglo de la Constitución de 1917, del cual se desprenden sus principios fundamentales. En efecto, el conjunto de reformas sociales plasmado en la Constitución de 1917 se convirtió en la referencia obligada de la creación de instituciones sociales, económicas y políticas y del manejo de los movimientos populares a través de su reformulación en la práctica como instrumento de control político. En efecto, Córdova (1972, p. 21) sostiene al respecto que: “Transformadas en normas constitucionales, las reformas sociales devinieron de inmediato el marco ideológico en el que las nuevas instituciones se iban a desarrollar, y lo que es aún más importante, la base (real e ideal a la vez) sobre la que se iba a levantar toda la armazón del colaboracionismo social posrevolucionario”.

Se pueden distinguir cinco principios fundamentales de la misma: i) La no reelección, lo que implica que los presidentes no puedan permanecer más allá del lapso de su mandato bajo el esquema del populismo y así generar un concepto derivado como es el populismo institucional. ii) Una presidencia fuerte sobre lo cual Cosío (1972, p. 23) plantea que una de las “piezas centrales” y características del sistema es precisamente esa fortaleza presidencial: “...la Constitución de 17 creó un ejecutivo extraordinariamente poderoso, y que de allí emanan muchas de las facultades amplias que goza en México el presidente de la Republica.”. iii) Una economía mixta es una organización productiva que refleja a un Estado fuerte que puede intervenir en la economía, pero que respeta la propiedad privada y está dispuesto a impulsarla.³⁷ iv) La preminencia de lo nacional sobre el extranjero. En este principio Córdova (1973, p. 73) plantea que el papel de conceptos como “nación” y “nacional” fue clave, así como “En la sociedad surgida de la revolución, la “nación” significa ante todo “el pueblo de obreros y campesinos”, el pueblo de masas...La movilización

³⁷ Vernon (1966, p.142) señala que los presidentes posteriores a Cárdenas, quienes habían seguido el patrón establecido con respecto al crecimiento económico, al reparto agrario, al sesgo populista, etc. “...Sin embargo, todos han mostrado...respeto por el sistema existente.”

cardenista de las masas trabajadoras coincide con el nuevo nacionalismo...”. v) Límites a los poderes fácticos. Córdoba (1973, p. 73) señala que este principio pone cotos expresos al poder político y económico de la iglesia y de los dueños del capital, así como introduce una perspectiva popular. En este punto destacan varios artículos constitucionales que darían con el tiempo fuerza a este modelo de esencia nacional y popular como fueron el 3º, 27 y 123.

Además del marco jurídico de la Constitución de 1917 tenemos las acciones que se dieron para conformar otras características que se observan en un régimen populista: i) La creación de un sistema político de partido único con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual cubre toda manifestación política relevante de la época a partir de 1929.³⁸ ii) El corporativismo que impulsado por Cárdenas constituyó una piedra angular del control gubernamental sobre trabajadores y empresarios. iii) El nacionalismo y la retórica ³⁹ agresiva contra el clero y el capital y el resurgimiento cultural de las raíces indígenas y populares es reafirmación de la identidad como país. Ello representa una posición independiente del exterior, claramente anti-extranjera y representa la suspicacia contra la inversión extranjera y asociada a ella la tendencia a las nacionalizaciones y a “mexicanizar” industrias. iv) El mantenimiento y creación de instituciones económicas y sociales que fueron parte de la modernización del país, otras fueron el producto de la necesidad de crear los vehículos adecuados para enfrentar la Gran Depresión y la recuperación de la misma, así como fomentar el crecimiento económico como parte del programa económico social. En este esfuerzo se inscribe también las instituciones de fomento social y apoyo al trabajador.⁴⁰ v) Un modelo de desarrollo hacía adentro sustentado en el proceso de sustitución de

³⁸ Aguilar (2019), cita a Roger Bartra sobre el PRI y lo que éste representaba cuando juzga al régimen presidencial de López Obrador con estas palabras “... [es] un desprendimiento histórico, un linaje extraviado del populismo mexicano del siglo pasado, aquella cultura del nacionalismo revolucionario que encarnó el PRI...El PRI...no engañaba a nadie con la contradicción de su nombre: era el partido de la revolución popular hecha gobierno; el populismo hecho poder y hecho también cultura política. No solo gobierno, también sociedad.”

³⁹ Jansen (2011, p.83) señala “Por ‘retórica populista’ yo quiero decir una retórica anti-elitista, nacionalista que valoriza a la gente común”

⁴⁰ Destacan la creación de instituciones financieras diversas como la Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior y otras; el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); la Compañía Exportadora e Importadora S.A. (CEIMSA) y posteriormente llamada la Compañía de Subsistencias Populares (CONASUPO). Otra institución social de importancia fue el establecimiento del salario mínimo en 1934.

importaciones⁴¹ y protección a la industria,⁴² creación de organismos descentralizados y empresas públicas, control de precios, incrementos salariales, mayores gastos gubernamentales y la tendencia a un tipo de cambio sobrevaluado. vi) La generación de símbolos de identidad nacional donde lo indígena, rural y desde luego lo relacionado a la Revolución Mexicana, eran centrales. Los elementos simbólicos tuvieron la función de servir de cohesión a los bloques que componen el populismo institucional. Esta expresión se presenta en las siguientes manifestaciones clásicas de: i) la pintura con Siqueiros, Rivera, Frida, etc.; ii) la literatura con Mariano Azuela, Martín Luis Guzmán, José Vasconcelos, etc.; iii) el cine con María Candelaria, La Cucaracha, Viva Zapata, etc.; iv) las celebraciones del aniversario de la Revolución Mexicana, el Día del Trabajo, la batalla de Puebla, etc.; y v) los rituales del Informe Presidencial, desfiles militares, fiestas de la independencia, etc.. Todo ello convertido en símbolos que habitan la imaginación popular y que mitifican la evolución del periodo.

En conclusión, para el caso de México se tiene una unidad de relato que sugiere un régimen populista estructurado endógenamente y que gozó de popularidad y fuerza por varias décadas hasta que una crisis económica de gran magnitud reveló su agotamiento vital.

Conclusiones

El populismo es una categoría analítica del dominio político que es altamente controversial, pero que, si se establecen parámetros explícitos para su uso, puede iluminar pasajes de la historia con una nueva luz. Este es el caso para México en el periodo 1933-1982. Algunos autores denominan este medio siglo de historia como “Nacionalismo

⁴¹ Cardoso y Helwege (1992, p. 61) comentan: “La ISI era la respuesta pragmática a los problemas que siguieron a la Gran Depresión de los años treinta y a la perturbación de la segunda Guerra Mundial. Más tarde los estructuralistas, cepalistas, reformistas y desarrollistas concibieron los modelos económicos que justificaban la estrategia de sustitución de importaciones y señalaron la inadecuación de los mecanismos de mercado para alcanzar por sí solos la industrialización.”

⁴² Córdova (1973, p. 66) plantea lo siguiente: “El mito de la industrialización...ha llegado a convertirse en el secreto del movimiento populista cuyas raíces se dan en la misma época de la lucha armada; reformas sociales, Estado de gobierno fuerte, presidencialismo, encuadramiento corporativista de las masas populares, institucionalización de las clases y los conflictos sociales y Constitución populista confluyen en el proyecto que todo pacífica y todo resuelve: la industrialización”

Revolucionario”,⁴³ lo cual refleja su pertenencia al dominio político y para nosotros una equivalencia con el populismo como lo proponemos, pues ambas categorías se fundamentan en la misma unidad de relato.

La denominación continua de populismo es adecuada para el caso de México en 1933-1982, si y solo si se acepta también la del “populismo institucional” otra categoría de análisis que tiene su apoyo en la literatura, si bien debemos aceptar que ese soporte es marginal y poco difundido.⁴⁴ Esta noción nos permite trascender del populismo, el cual generalmente se refiere a un líder carismático, a una sucesión de líderes, quienes pueden ser carismáticos en mayor o menor grado, pero que se sustentan en instituciones, especialmente, la presidencial, para ejercer y perpetuar el poder político emanado de la Revolución Mexicana.

De manera poco precisa se describe como “populismo económico” a la política económica que se sigue en aquellos regímenes que se han caracterizados como populistas desde la perspectiva del análisis político. El populismo económico se ha expresado como un gasto público expansivo, financiado inflacionariamente y/o con exceso de deuda que causa perturbaciones económicas como las crisis de balanza de pagos y cambiarias. Sin embargo, administraciones políticas que no se caracterizan como populistas pueden ejercer políticas económicas similares con iguales o peores resultados. Igualmente, ha habido casos, escasos por cierto, en que un régimen calificado como populista ejerce políticas consistentes. Sin embargo, también es verdad que hay incentivos, como las carencias sociales e inequidad en la distribución del ingreso, para que en un régimen populista la política económica intente lo más rápidamente posible resolverlas y pueda caer en desequilibrios no deseados. En suma, hay que ser cuidadosos para utilizar el término de “populismo económico” y aclarar que se trata de una política económica inconsistente que se ejerce bajo una administración populista, pero que esta clase de política no tiene que ser necesariamente el caso.

La caracterización de la historia de México denota lo que la Constitución de 1917 estableció como marco ideológico *sui generis* para el país: la no reelección, una institución presidencial fuerte, una economía mixta bajo la dirección del Estado y una conciencia

⁴³ En el presente texto hubo referencias a la denominación de “Nacionalismo Revolucionario” como las de Parra (2004) o Roger Bartra citado, por Aguilar (2019), además de otros autores que lo hacen indirectamente.

⁴⁴ Véase a Córdova (1973), Sanderson (1983), Knight (1998) y Cammack (2000)

nacionalista y popular que contuvo los poderes fácticos de la iglesia y el capital. Asimismo, las características que evocan a un régimen populista institucional como un partido dominante, el corporativismo, el nacionalismo con su fuerte retórica y la creación de símbolos de identidad, la creación de instituciones económicas y sociales, un modelo de desarrollo hacía adentro y prácticas económicas que distorsionaban los mercados.

Bibliografía

Águila, Marcos T. 2010, “Raíz y huella económicas del cardenismo” en *El Cardenismo, 1932-1940*, México, Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, Camín Héctor (1989), *El milagro mexicano*, México, Cal y Arena.

Aguilar, Camín Héctor (2019), “La restauración mexicana” en Milenio, (29 de mayo), México, Milenio Editorial.

Bazdresch, Carlos y Santiago Levy (1992), “El Populismo y la Política Económica de México, 1970-1982”, en Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards, (Comps.), *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bresser, Carlos (1991), “Populism and economic policy in Brazil”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 33, No. 2 (Summer), pp. 1-21,

Cammack, Paul (2000), “The Resurgence of Populism in Latin America”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 19, No. 2, Special Issue: Old and New Populism in Latin America (Apr.), pp. 149-161

Canovan, Margaret (1984), “People, Politicians and Populism”, *Government and opposition*, Vol. 19, No. 3 (Summer), pp. 312-327

Cardoso, Eliana, y Ann Helwege (1992), “El populismo, el despilfarro y la redistribución”, en Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (Comps.), *Macroeconomía del populismo en la América Latina, México*, México, Fondo de Cultura Económico.

Córdova, Arnaldo (1972), *La formación del poder político en México*, Ediciones ERA, México.

Córdova, Arnaldo (1973), *La ideología de la Revolución Mexicana*, Ediciones ERA, México.

Crabtree, John (2000), "Populisms old and new: the Peruvian case", *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 19, No. 2, Special Issue: Old and New Populism in Latin America (Apr.), pp. 163-176

Cosío, Daniel (1972), *El Sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México.

De la Torre, Carlos (1992), "The ambiguous meanings of Latin American populisms", *Social Research*, 59 (Summer), pp. 396-99

Dix, H. Robert (1985), "Authoritarian and democratic", *Latin American Research Review*, Vol. 20, NO. 2, pp. 29-52.vi

Dornbusch, Rudiger, y Sebastian Edwards, (Comps.) (1992), *Macroeconomía del populismo en la América Latina*. México, México, Fondo de Cultura Económica.

Drake, W. Paul (1992), "Comentarios al artículo de Robert R. Kaufman y Barbara Stallings", en Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards, (Comps.), *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ferrer, Aldo (1995), "La economía política del peronismo", en Vilas, Carlos (Comp.) *La democratización fundamental*, México Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Germani, Gino (1971), *Política y Sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós.

Horowitz, Joel (1990), "Industrialists and the rise of Peron", *The Americas*, Vol. 47, No. 2 (Oct), pp. 199-217.

Ianni, Octavio (1973), "Populismo y relaciones de clase", en Germani, Gino, Di Tella, Torcuato y Ianni, Octavio, *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, México, Era., (1973), pp. 83-150

Jansen S., Robert (2011), "Populist mobilization: a new theoretical approach to populism", *Sociological Theory*, Vol. 29, No. 2, American Sociological Association, (June), pp. 75-96.

Knight, Alan (1994), "Cardenismo: Juggernaut or Jalopy?", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, No. 1 (Feb), (1994), pp. 73-107

Knight, Alan (1998), "Populism and Neo-Populism in Latin America, Especially Mexico". *Journal of Latin American Studies*, vol. 30, no. 2, pp. 223–248.

Knight, Alan (2001), “Democratic and revolutionary traditions in Latin America”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 20, no. 2, pp. 147–186

Knight, Alan (2012), “Armas y arcos en el paisaje revolucionario mexicano”, en *Aspectos cotidianos de la formación del Estado*, México, Era, pp. 53-104.

Krauze, Enrique (2017), *La palabra populismo*, periódico *Reforma*, (Junio 4).

Laclau, Ernesto (1980), *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*. México, Siglo XXI.

Mudde, Cas (2004), “The populist zeitgeist”, *Government and opposition*, Vol. 39, No. 4 (Autumn), pp. 541-563

Mudde, Cas y Cristobal Rovira (2017), *Populism*, Oxford University Press.

Müller, Jean Werner (2016), *What is populism? Philadelphia*, University of Pennsylvania Press.

Padilla, Enrique (1968), “La Historia de México y los ciclos económicos”, *El Trimestre Económico*. Vol. XXXV, no. 140, pp. 707-729

Parra, José Francisco (2004), *Renovación moral y cambio estructural. La persistencia de la crisis en la presidencia de Miguel de la Madrid*, en Will Fowler, *Gobernantes mexicanos*, México, Fondo de Cultura Económica.

Philip, George (2000), “Populist possibilities and political constraints in Mexico” *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 19, No 2 Special Issue: Old and new populism in Latin America (April), pp. 207-221

Quintero, Rafael (1980), *“El mito del populismo en el Ecuador: Análisis de los fundamentos Socio-económicos del surgimiento del ‘Velasquismo’: 1895-1934”*, Quito, FLACSO.

Rabello, Paulo y Marcio Ronci (1992), “Sesenta años de populismo en el Brasil”, en R. Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards, (Comps.), *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Roberts, M. Kenneth (1995), “Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America: The Peruvian case” *World Politics*, Vol. 48, No. 1 (October), pp. 82-116.

- Roberts, M. Kenneth (2006), "Populism, political conflict, and grass-roots organization in Latin America", *Comparative politics*, Vol.38, No. 2, (January), pp. 127-148.
- Roxborough, Ian (1984), "Unity and diversity in Latin American History", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 16, No. 1, pp. 1-26.
- Sachs, Jeffrey (1989), *Social conflict and populist policies in Latin America*, Working paper No. 2897, NBER.
- Sanderson, E., Steven (1983), "Presidential succession and political rationality in Mexico", *World Politics*, Vol. 35, No. 3 (Apr.1983), (1983), pp. 315-334
- Skidmore, E. Thomas (1995), "Las dimensiones económicas del populismo en Argentina y Brasil" en Vilas, Carlos. (Comp.), *La democratización fundamental*, México Consejo Nacional para las Cultura y las Artes.
- Suarez Dávila, Francisco (1977), "Bosquejo biográfico" en *Comentarios y recuerdos, (1926-1946)*, Eduardo Suarez, Editorial Porrúa.
- Tindall, B. George (1972), "A semantic identity crisis", *The Virginia Quarterly Review*, Vol. 48, No. 4 (Autumn), pp. 501-518.
- Torres, Blanca (1979), *México en la Segunda Guerra Mundial, Historia de la Revolución Mexicana*, El Colegio de México, 1979.
- Vernon, Raymond (1966), *El dilema del desarrollo económico de México*, México, Editorial Diana.
- Vigueras, Anibal (1993), 'Populismo' y 'neopopulismo' en America Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, No. 3 (Jul.-Sep.), pp. 49-66.
- Weyland, Kurt (2001), "Clarifying a contested concept: populism in the study of Latin American politics", *Comparative politics*, Vol. 34, No. 1, pp. 1-22.